

科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》經典譯注計畫

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：MOST 103-2410-H-038-001-
執行期間：103年08月01日至104年07月31日
執行單位：臺北醫學大學通識教育中心

計畫主持人：張國城

計畫參與人員：此計畫無其他參與人員

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：是，國防部、陸委會、外交部

中 華 民 國 104 年 10 月 31 日

中文摘要：哈佛大學教授艾利森（Graham Allison）所著《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》（*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*，以下簡稱本書）一書應可算是國際關係學的經典。該書於1971年出版後，許多學術機構視為研究古巴飛彈危機、國際關係及外交政策的聖經，被認為是第二次世界大戰後最有影響力的政治學著作之一。本書作者以獨特的視角審視了這一冷戰時期的關鍵事件。

此經典著作的第二版（本譯著計畫目標）在1999年問世，學術價值更上層樓，因為本版不僅是修訂，更重新解釋了古巴導彈危機前後的理論及事件。最可貴的是增加了甘迺迪政府當時重要的會議錄音及最近解密的蘇聯檔案。此外，第二版總結了原作者任美國助理國防部長及哈佛大學甘迺迪政府學院院長時期的一些評論和觀點。同時，有一位新的作者菲利浦·傑利科參與了第二版的撰寫，他也是古巴飛彈危機的專家，著有十分暢銷的評論著作《甘迺迪錄音帶：深入古巴飛彈危機中的白宮》（*The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*）。

《決策的本質》鮮明地展現了決策者在緊迫時間和沉重事態兩大壓力之下的決策過程，對古巴飛彈危機此一重大史事、核武戰略以及「人們如何理解政府的舉動」此一政治學的基礎課題等三大重點提供了充分的資料及思考的依據。完成後希望可以提供做為我國各大學政治學相關科系學生及研究機構之基礎教科書、亦可作為一般對國際關係理論及重要歷史有興趣的人士之重要參考讀物。

目前本書尚無中文譯本，本計畫擬以後學之國際關係所學，提供學術性之導讀與補充之譯注，始能對讀者及相關領域之研究提供更大貢獻。

中文關鍵詞：外交政策、古巴飛彈危機、決策、國際衝突、美國外交

英文摘要：To understand the history of Cuban missile crisis and the essence of “decision-making process of foreign policy” is a major issue in Taiwan’s international relations research and teaching. This project plan to translate and annotate a famous book published by Addison-Wesley Educational Publisher entitled “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis” with a one-year framework. The implementation of this project will be able to provide primary but comprehensive contents of international politics by giving readers a good grounding in traditional realist theory, conflict issues, rational actor model, organizational behavior model, governmental politics model as well as the game theory influence toward the foreign policy and international politics in 21st century.

英文關鍵詞：foreign policy, Cuban missile crisis, decision, international conflict, the U.S. diplomacy

《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》導讀及摘要

壹、經典價值

哈佛大學教授艾利森（Graham Allison）所著《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》（*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*，以下簡稱本書）一書應可算是國際關係學的經典。該書於1971年出版後，許多學術機構視為研究古巴飛彈危機、國際關係及外交政策的聖經，被認為是第二次世界大戰後最有影響力的政治學著作之一。本書作者以獨特的視角審視了這一冷戰時期的關鍵事件。此經典著作的第二版（本譯著計畫目標）在1999年問世，學術價值更上層樓，因為本版不僅是修訂，更重新解釋了古巴導彈危機前後的理論及事件。最可貴的是增加了甘迺迪政府當時重要的會議錄音及最近解密的蘇聯檔案。此外，第二版總結了原作者任美國助理國防部長及哈佛大學甘迺迪政府學院院長時期的一些評論和觀點。同時，有一位新的作者菲利浦·傑利科參與了第二版的撰寫，他也是古巴飛彈危機的專家，著有十分暢銷的評論著作《甘迺迪錄音帶：深入古巴飛彈危機中的白宮》（*The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*）¹。

《決策的本質》鮮明地展現了決策者在緊迫時間和沉重事態兩大壓力之下的決策過程，對「人們如何理解政府的舉動」此一政治學的基礎課題提供了充分的資料及思考的依據。本書的經典價值在於：

一、對古巴飛彈危機詳加敘述；古巴飛彈危機本身就是考察美蘇兩大超強在冷戰期間的外交和軍事策略，以及「冷戰」本身含意的最重要歷史事件之一。肯尼茲·沃爾茲（Kenneth N. Waltz）認為「一個國家的命運取決於它如何回應其他國家的舉動。」²美國在古巴飛彈危機中如何因應，不僅在當時影響了事件的結果，也對美國和蘇聯的走向和後來的世局影響極其深遠。³本書資料豐富，且對史料取捨嚴謹，可讀性極高。

二、古巴飛彈危機影響深遠；二戰末期美國發明核武並實際運用，但由於它的巨大破壞力、技術特性及政治意義⁴，究竟要以怎樣的戰略來運用它，在各核武國家都是外交和軍事決策的首要課題⁵。本次危機是冷戰時期唯一涉及兩大

¹ 參閱 Ernest R. May and Philip D. Zelikow, eds., *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge MA: Belknap & Harvard University Press, 1997).

² Kenneth N. Waltz, *Realism and International Politics*, (U.S.: Routledge Press, 2008), p.23

³ 參見 Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, (New York: Longman, 2003), pp.141-142, 蘇聯方面觀點的權威著作首推 Ronald R. Hope, ed., *Soviet Views on the Cuban Missile Crisis: Myth and Reality in Foreign Policy Analysis*, (Washington D.C.: University Press of America, 1982), 趙學功，〈避免戰爭：甘迺迪、赫魯雪夫與古巴飛彈危機〉，《成大歷史學報》（台南）第38號，2010年6月，頁2。

⁴ 參閱 John Muller, "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Post-war World", *International Security*, Vol. 13, no. 2. (Fall 1988) pp.55-79.

⁵ 季辛吉在1957年的成名作《核武器與外交政策》（*Nuclear Weapons and Foreign Policy*）堪稱開

超強間的核武衝突。而核子武器的威力除了彈頭的爆炸力之外，還取決於投射效率。投射效率由投射載具的準確度、射程、反應時間和易毀性四項因素綜合決定。⁶古巴飛彈危機之後，美國和蘇聯都重新設計了核武戰略，轉為「相互保證毀滅」(Mutual Assurance Damage, MAD)，強調多元性——陸基洲際彈道飛彈、長程戰略轟炸機和潛射彈道飛彈(Submarine-launched Ballistic Missile, SLBM)的「三腳架」結構，這帶來了軍事技術的重大革新⁷；也因此引發了「核戰究竟會不會打」和「核武究竟有甚麼用」的長久討論⁸。

三、古巴飛彈危機帶來「核裁軍」、「核不擴散」和「核禁諺」三項重要國際政治議題的出現⁹。因為全世界在1962年的古巴飛彈危機後開始極為重視核武器帶來的後果，並擔心核戰爭一旦爆發整個世界都會被毀滅，因此核武大國美國、蘇聯和當時另外一個擁有核武的國家——英國在古巴飛彈危機後便開始積極進行協商制定《核不擴散條約》相關細節的討論，到1968年美國、蘇聯和英國便簽署核不擴散條約。¹⁰核裁軍和之後的「限制武器談判」(SALT)是1960年代末期至1970年代最重要的國際事件之一，因為出現了核裁軍和限制武器談判，美蘇兩國出現了擴充核武庫以作為核裁軍談判時的籌碼和裁撤舊核武的必要準備，但又更加嚴格的限制其使用(不論是在政策還是技術上)¹¹，這在人類衝突史上也是絕無僅有的。

四、古巴飛彈危機雖然看似雙方處於零和遊戲，但也戲劇化的顯示了雙方

此先河；該書的最新版甫於2011年問世。參閱 Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, (U.S.: Literary Licensing, 2011).

⁶ 古巴飛彈危機之所以讓美國反應如此劇烈的主要原因之一在於古巴離美國太近，一旦蘇聯從古巴發射核彈，美國的反應時間將大為縮減，且因為射程縮短，蘇聯飛彈的準確性不需任何改裝即可大幅提升，也同時增加了美國軍經設施的易毀性。

⁷ 「三腳架」戰略出現的原因是古巴飛彈危機後，美蘇都擔心若核戰爆發，陸基洲際飛彈的固定發射陣地可能遭對方第一擊摧毀，因此喪失報復能力。而已方報復能力的喪失將可能大為增加對方發動核戰的誘因，而潛射彈道飛彈則因為攜帶彈道飛彈的潛艦隱藏在海中，極不可能在第一擊中完全掌握這些潛艦的位置予以殲滅，因此使得雙方都保有可靠的第二擊能力，如此「相互保證毀滅」戰略才具實用性；但是要使潛艦成為有效的彈道飛彈載台，除了潛艦本身的科技(保證能長期在海上潛航以作為飛彈基地的核動力系統及避免遭追蹤的靜音推進能力)必須達到標準外，還需要有可靠的通信和導航能力(前者是為了讓國家領導人能在核戰時仍能命令到這些數千公里外的水下基地發動還擊，後者是要讓潛艦確定本身位置才能準確發射飛彈)因此促進了通訊衛星、全球定位系統(GPS)與網際網路(Internet)的發展。

⁸ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Weapon*, (U.S.: Palgrave Macmillan Press, 2003).

⁹ Lawrence Freedman, 前引書，Eric Arnett, *Nuclear Weapons After the Comprehensive Test Ban*, (U.K.: Oxford University Press, 1996), Henry A. Kissinger, *The Necessary for Choice*, (U.S.: Doubleday Anchor, 1962), ch.6.

¹⁰ 當時與美國和蘇聯兩個超級大國同時都處在敵視對立狀態下的中國沒有簽署此條約，直到1992年才同意簽署此條約。與同在1964年首次核試驗成功的中國一樣，長期堅持在美國和蘇聯的對立中保持獨立自主的戴高樂主義的法國，也在1992年才簽署了核不擴散條約。

¹¹ 古巴飛彈危機時蘇聯僅有20枚洲際彈道飛彈能打到美國本土，但在之後加速擴充，到1970年代晚期這數字已經超過1000枚；美國的擴充幅度也非常驚人。但是在這樣大規模的核武擴充之後，是一連串的裁軍談判。同時兩國都強化了核武發射的安全機制，不管是在核武本身的安全(不致意外引爆)抑或指揮管制的安全機制(需經過複雜、多人多軌的認證機制方能啟動)都如此。

擁有共同利益:阻止核子戰爭。因此雖然此一事件學者多以現實主義觀點研究及評論，後學認為實則對國際關係建構主義(constructivism) 的主要觀點「國家利益係由國際社會間相互建構而來」¹²也有強而有力的支持作用。

五、作者藉古巴飛彈危機期間美蘇雙方之折衝，提出並詮釋了三種重要的「外交決策模式」，不僅被後來的學者用以詮釋核武決策¹³，更擴及所有政治決策：

(一) 理性行為者模式 (Rational Actor)，係指被視為單一理性行為者的國家或政府首先要分析對手國行為者在理性基礎上的目標，進而精確計算對手國行為的可能性，再藉著對偏好順序、功用、結果與副作用的分析作為推斷、預測的根據。

(二) 組織行為模式 (Organizational Behavior)，係指政府決策乃組織依其能力、文化與標準作業程序的產品。一方面組織運用資源的能力限制了政府領導人有效選項的範圍，另一方面領導人的決策空間也受到結構性限制。

(三) 政府政治模式 (Governmental Politics)，認為政府決策並非單一、理性選擇下的結果，而是政客角力、官員討價還價的結果。¹⁴

六、古巴飛彈危機是國際關係理論中的科學行為主義(behavioralism)常使用的「博弈理論」(Game Theory)中「膽小鬼賽局」的最佳範例¹⁵。而這種方法論在1960年代「居於統治地位」¹⁶，和古巴飛彈危機自然有相當關係，之後探討此一理論的國關研究文獻，幾乎也都以本次危機為實例。

七、冷戰中兩大超強的一些重要行為，如恐嚇(blackmail)、結盟或追求權力平衡(balance of power)，其實受古巴飛彈危機的影響甚深。¹⁷理解古巴飛彈危機中的雙方因應策略，其實可提綱挈領地協助我們了解國家行為是如何產生(how)、何時產生(when)、結果(what)和影響又是什麼。

八、古巴飛彈危機後，兩國開始設置熱線(hotline)，從此「政治信息傳遞」開始成為國際政治中的一個新的研究領域。¹⁸國際關係理論中論述危機管理時，某種程度上亦涉及信息傳遞之觀點。史奈德(Snyder)與狄興(Diesing)指出，危機協商過程裡，雙方會向對手傳達「語言」(verbal)或「非語言」(nonverbal)

¹² 參閱 Martha Finnemore, *National Interests in International Society*. (New York: Cornell University Press, 1996), Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, (New York: Cambridge University Press, 1999) pp.193-245. "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2 (Spring 1992), pp.391-425.

¹³ Scott D. Sagan, "More will be Worse", in Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, (U.S.: W.W. Norton & Company Inc., 2003), pp.50-53.

¹⁴ Graham Allison & Philip D. Zelikow *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (U.S.: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1999).

¹⁵ 可參閱 William Poundstone, *Prisoner's Dilemma*, (U.S.: Rive Gauche Publishing House, 2007), ch.10, David M. Kreps, *Game Theory and Economic Modeling*, (Oxford: Oxford University Press, 1990).

¹⁶ 許嘉(編)，《美國國際關係理論研究》，(北京：時事出版社，2008)，頁168。

¹⁷ John Mearshiemer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), p.153.,

¹⁸ 賽明成，〈古巴飛彈危機：外交信息傳遞觀點〉，《問題與研究》第50卷第4期，(2011年4月)，頁32。

之行動，以便展示其威脅的意圖。¹⁹

貳、內容架構

若由一個國家決策過程的角度來看，「危機」是國家所處的外在及內部環境發生重大變化所引起的，一般包含三項必要條件，並由國家最高決策者的認知來判定：第一，是否威脅國家的基本價值（國家生存、人民安全及避免戰爭的核心價值，以及政治理念、經濟發展與社會秩序等優先性價值）；第二，此一情勢在軍事上面臨的敵意，抑或戰爭爆發的高度可能性；第三，對危機情勢的反應決策時間短促。²⁰古巴飛彈危機正符合以上性質，因此傳統的決策分析，傾向於理性的假定，並結合國際關係中常見的賽局理論和「安全困境」，如賈維斯(Robert Jervis)的定義，「一個國家增強其安全，將導致其他國家的安全感降低；……即便這些國家可以確定彼此間當下都懷抱著良善的意圖，但也無法忽視未來其他國家轉而具有侵略性、甚至也無法保證自己一定會永遠抱持和平的意圖」。²¹

基於安全困境理論，可以充分解釋古巴飛彈危機中雙方的行為—不信任及在不瞭解對手完整意圖之下，為了防止遭到敵人的攻擊，因此美國和蘇聯都提升了戰備並且採取軍事手段(蘇聯以防空飛彈射擊美國偵察機、美國以海軍戰艦封鎖古巴)因應對方的行為。試圖透過詳述國家或政府的目標與計算來解釋國際事件，正是理性行為者模型的註冊商標。在本書的第二章完成了這一項工作。然而本書加入了其他兩種模型，這正是本書的經典之處。

在第三和第四章中，作者使用另一個參照框架來加以補充，這個框架的焦點是政府機器——亦即參與政治過程的組織和政治行為者。組織理論提供模型二的基礎，它強調，組成政府的大型組織，自有其獨特的邏輯、能力、文化和程序。依據這個組織行為模型，模型一分析家所說的「行為」和「選擇」反而被認為是大型組織在日常行為模式的運作下所產生的結果。對於蘇聯在古巴部署飛彈一事，模型二的分析家會這樣陳述其問題：這項決策是在甚麼樣的組織脈絡、壓力和程序下做成的？他注意的焦點會集中在幾個概念上：現有的組織單元、它們的功能，還有它們的標準運作程序(SOP)——如何收集資訊(例如美國的戰略武力或意圖)、如何界定可行選項(例如運送中程彈道飛彈到古巴，還是部署更多洲際彈道飛彈)、以及執行(例如在古巴部署飛彈而不被發現)。作者訴諸特定的推論模式：如果組織在某個時間產出某種結果，這個行為是因為現有的組織結構、程序和劇本而產生的結果。²²

¹⁹ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977) ,ch.2,3..

²⁰ Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior," in Michael Brecher, ed., *Studies in Crisis Behavior* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978), p. 6.

²¹ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), pp. 62, 76.

²² 在公開對峙，美國正考慮採取空襲或入侵行動的時候，駐古巴的蘇軍甚至蘇聯總參謀部從未

模型三的關注焦點為政府政治。在第五章和第六章中，作者認為外交事件不應被描繪成單一的選擇，也不只是組織的產出。相反的，**應當把外交事件理解為一國政府內部各個行為者談判所得的結果**。在思考古巴部署蘇聯飛彈的問題時，第五章和第六章說明了關鍵的決策和行動，是那些參與者在哪種談判議價過程中，所產生的哪一項結果？他的注意焦點放在特定的概念上：有哪些參與者？這些人的利益和行動會影響我們所要討論的問題、那些因素形塑了參與者的認知與立場、將各方競逐的偏好綜合起來的程序或「行動路徑」(action channel)，以及參與者的表現。作者推論：如果某個政府採取了某項行動，這個行動便是這個賽局裡各個參與者互相談判議價的結果。

本書的架構反映出作者的雙重目標。書中用三個概念性的章節勾勒出三種粗略的參照框架，此外還有三個實例研究，各使用其中一種參照框架來找出古巴飛彈危機主要問題的答案。作者首先使用第一種觀點、接著是第二種、最後用第三種觀點來處理這個危機的主要問題。透過這個過程，本書各章不只更為深入地探索這個事件，提出更多的洞見。它們也證明了不同的概念是如何引導我們去注意、強調、跟憂慮類似飛彈危機這種事件的特定不同面向。一方面是實際的案例，另一方面則是概念性的論證。

此外，這三個案例研究也提供證據，證明不同分析所提出的解釋的本質。這三種分析模型中—模型一—：理性行為者、模型二：組織行為、模型三：政府政治，根據作者的說法，「…沒有任何一種只是單純地描述事實。在試圖對事件提出解釋的時候，每一種模型都挑出某些特點，視之為相關的決定因素。每一種模型在解釋危機的主要謎題時，都強調不同的因素。而差異的源頭在於各自所採用的概念模型不同。」

本書的核心方法論和創見—三大決策模型—可以用其問題意識簡單敘述如下：

模型一的問題包括：

1. 被國家認為是威脅和機會的客觀(或所認知的)環境為何(例如蘇聯在 1962 年受戰略核武強制【coercion】的威脅)？
2. 國家的目標為何？(例如生存、權力極大化等)
3. 在處理此一議題時的客觀(或所認知的)選項為何？
4. 每種選項的客觀戰略成本和利益為何？
5. 國家在這些條件下的最佳選擇為何(例如在古巴部署中程核子彈道飛彈)？

模型二的问题包括：

考慮警告美方有這些武器存在，原因是它們的運作程序尋求的是向敵方保密，而不是提供資訊。但是若為文人決策，展現實力才能做為談判籌碼。另一方面，美國從沒想過他們在古巴面對的是如此龐大的核武軍火庫。甚至遠多於戰術核武飛彈的武器庫(這是赫魯雪夫原本的想法，從一份組織清單中選出)，因為當時蘇聯軍方關於核武的軍事準則正是這種雞尾酒式的配置，因為在西方的空權優勢下，多樣化的核武可以保證在敵方空襲時較容易存活，敵方也比較難以反制。因此這些有關巡弋飛彈的決定基本上是組織傳統(既有軍事準則)所導致的決策。

1. 國家包含的組織(和組織組成單元)有哪些(例如戰略火箭部隊、格別烏、軍事情報單位等等)？
2. 在產出有關國際環境、威脅、與機會的資訊時，這些組織現有的標準作業程序所構成的能力與限制為何？
3. 在形成行動選項的清單時，這些組織的標準作業程序所創造的能力與限制為何？
4. 無論選擇的是哪一種行動，在執行選擇的行動時，這些組織的標準作業程序會構成甚麼樣的能力與限制？

模型三的問題包括：

1. 參與者是誰？亦即，在形成選擇與行動時，那些人的觀點和價值是重要的？
2. 那些因素形塑了每一位參與者的(a)認知(perception)、(b)偏好的行動方式，以及因此(c)參與者對這個議題的立場？
3. 那些因素可以解釋每位參與者對選擇與行動的影響？
4. 「行動—渠道」(action channel)，也就是在決策與行動時，用以總合各個成員認知、偏好與立場的固定程序為何？

作者在結論中再次將全書的觀點進行整理，認為相互競逐的不同詮釋反映每種模型對同一個問題提出不同答案的傾向。但是當我們觀察我們使用的這些模型時，同樣驚人的是它們理解問題、提出謎題、拆解總結問題(summary questions)、還有在尋找答案時挖掘證據的不同方式。美國為什麼封鎖古巴？對模型一分析家來說，這個「為什麼」問的是如何解釋美國在面對蘇聯於古巴部署飛彈的戰略危機時，選擇封鎖作為解決方式的理由。對模型二的分析家而言，挑戰在於找出關鍵組織為何，沒有這些組織就不會有封鎖。模型三的分析家會將「為什麼」理解為政治參與者間的政治談判，各個參與者各有其獨特的利益、對於該採取甚麼作為有相當不同的想法；對各個相互競爭的偏好，如何在最終選擇的行動中被混合起來的過程，也各有其觀點。這些對我們理解其他重大國際關係事務上，可以說極為有用。當然前提是必須要有極其豐富且正確的內部資料。

叁、重要反思

國際關係研究的傳統途徑是試圖透過詳述國家或政府的目標與計算來解釋國際事件，也是理性行為者模型的 SOP。然而本書加入了其他兩種模型，這正是本書的經典之處。

除了 911 事件之外，古巴飛彈危機大概是距離美國本土最近的安全威脅。連二次大戰時德國潛艦在美國海岸外攻擊商船都沒有引起美國如此巨大的緊張。當然古巴若成為蘇聯的核武基地，蘇聯是可以在很短的時間內以核武摧毀美國東岸的主要城市，但是在 1960 年代之後，蘇聯已經有潛射彈道飛彈，隱藏在大西洋深海，絕對有能力在很短的時間內攻擊美國東岸的城市。這些潛艦絕對比在古巴島上的飛彈更難偵測和摧毀，因此古巴飛彈危機的解除，其實也只是讓美國所遭

遇的核武威脅延後幾年。而在蘇聯撤出古巴之後，軍備競賽反倒加速，特別是遠程洲際彈道飛彈和海軍實力，因為這兩者的劣勢都是蘇聯撤出古巴飛彈的主要原因。不過即使在蘇聯於 1980 年代在核子武力上和美國並駕齊驅，海軍實力也逐漸拉近的情況下，蘇聯方面還是沒有試圖讓彈道飛彈重返古巴。甚至在 1980 年代美國在西歐部署中程核子武器時，蘇聯也沒有作類似的舉動。這也讓我們反思國際事件對於行為者的規範(norm)其形成作用。

對於僅僅 13 天的古巴飛彈危機，作者資料蒐集之詳細令人驚嘆。相形之下，中華民國歷史上諸多重要史事，對中華民國政治發展的影響較古巴飛彈危機對美國影響不遑多讓的事件也在所多有，但是似乎沒有如此論述詳盡的專著。如果有人能夠以《決策的本質》這本書作為架構，來研究例如 1996 年台海飛彈危機這樣的歷史事件，將是政治學研究的一大盛事。因為這必然代表了資料的廣泛解密和當事人的開誠布公，對於台灣的政治發展和決策研究的貢獻將不可計量。

除了古巴飛彈危機之外，作者另外還提出了越戰、海灣戰爭與 1994 年北約干預南斯拉夫作為例子，說明組織特質和官僚機構對於外交和安全決策的影響。這些事件由於時間關係，在第一版沒有出現，這也益增了本書的價值。

此外，雖然本譯注長達 31 萬字以上，註解超過 800 處，²³然而譯注者再三詳讀，仍然認為有一些作者未能完全解釋的地方：

一是蘇聯為何要在 1962 年時急著扭轉美蘇在核武以致於全盤戰略的平衡？誠如書中所說的，蘇聯在當時各種戰略核子武力上是居於劣勢。但是在古巴部署了彈道飛彈又能如何？除非蘇聯有把握，並且提出這樣的條件：「如果你們(美國)在政治上如何如何，我們就撤出在古巴的飛彈」，但是美國就一定就範嗎？現有的史料也沒有證實赫魯雪夫有這樣的打算和準備。在書中也沒有對此提出更多的解釋。

其次，作者提出柏林問題是赫魯雪夫掀起古巴飛彈危機的關鍵，作者認為赫魯雪夫主張「柏林比古巴重要」，因此這是赫魯雪夫對發起古巴飛彈危機的主要盤算，他想用在古巴部署飛彈逼使美國撤出柏林。但譯注者認為對美國而言，古巴遠比柏林重要。首先，古巴離美國近，古巴威脅的了美國，柏林的西方武力威脅不了蘇聯。其次，古巴對於中南美洲的左派共產勢力有極大的感染和支援作用。因此若美國真的拿古巴沒有辦法，對於後院的安全將是非常嚴重的隱患。雖然逼使蘇聯撤走飛彈後古巴還是維持其共產主義體制，且仍舊對中南美洲的共黨勢力提供支援，但是若古巴駐有蘇聯的毀滅性武器，蘇聯的軍事人員絕對更多，這將會使對該島的攻擊和封鎖變的更加危險。²⁴所以提早把麻煩消滅，對美國而

²³ 全部註解均經譯註者修正，並有若干補充。為閱讀方便，未全部一一標出何者為原注，何者為譯註者新增；又原書註解為附於每章之後，為編輯方便，本譯稿改為隨頁註腳。

²⁴ 在 2015 年美古復交以前，在古巴的美國外交代表機構稱為美國駐哈瓦那利益代表處（United States Interests Section in Havana（United States Interests Section of the Embassy of Switzerland in Havana, Cuba）），古巴也有一個類似的機構在華盛頓哥倫比亞特區，稱為古巴利益代表處（Cuban Interests Section），兩者在名義上都隸屬於兩國境內的瑞士大使館，實質上獨立運作，

言可以說是極大的戰略利益，也是甘迺迪政府給之後的總統留下的偉大戰略資產。²⁵赫魯雪夫顯然低估了古巴對美國的重要性。

柏林呢？1961 年東德政府在蘇聯的支持下興建了柏林圍牆，具體改變了柏林現狀，但是美國沒有採取行動阻止，也未退出柏林，所以赫魯雪夫是高估了他在柏林的舉動對美國和西方的影響力。為什麼他會如此？要回答這個問題，作者認為：「…有必要打開黑盒子——探國家行為者內部活動的組成部分。組織行為和政府政治模型會產生更高的複雜性並要求更多資訊，它們並對第二(個模型)與第三種(模型)的近似推論提供特定的預測。再者，它們提供概念和檢查表，以此為出發點努力找出更為細緻的假說，另外也提供把假說綜合到解釋與預測裡的方法。」這應該是國際關係學者所該致力追求的目標。

與瑞士大使館並不相干。

²⁵因為之後雖然蘇聯軍力不斷提升，但是沒有再嘗試於古巴甚至中南美洲部署攻勢性的軍事裝備。1984 年 11 月，美國對蘇聯的貨船「巴克里安尼」號非常關切，因為它從十月初離開黑海，被懷疑可能載運米格 21 戰鬥機前往尼加拉瓜援助桑定政府，後來證明沒有飛機，危機的氣氛也就消失。參閱《一九八四年世界各國海軍發展概況》，(台北：黎明文化，1986 年)，頁 118。

介紹¹

古巴飛彈危機是一項原創性(seminal)的事件。當美國和蘇聯在核子懸崖前勒馬時，一九六二年十月的那十三天在歷史上沒有相類似的事件。在此之前從未有如此高的機率讓眾多生命突然消失。若戰爭來臨，意謂著有一百萬美國人和一百萬蘇聯人會死，還有一百萬歐洲人。人類歷史上的災害和不人道都不重要了。就災難發生的機率—如甘迺迪總統估計的，機會介於二分之一與三分之一之間—我們從危機脫離的機率似乎還好。²這事件象徵一件重要的一儘管只有部分人想過—的事實，就是我們在核武時代的生存。

古巴飛彈危機在現代史上也是最被研究的部分，然而，即使連核心問題也還沒有滿意的答案：

為甚麼蘇聯要在古巴部署戰略攻擊飛彈？蘇聯是基於甚麼目的要採取這麼激烈、高風險且和他們傳統政策大相逕庭的行動？美國反覆警告這種行為不能容忍，何以赫魯雪夫還有有這麼大，而且潛在致命的誤算？

為什麼美國以海軍隔離(quarantine)蘇聯船隻前往古巴？確實存在甚麼替代方案嗎？蘇聯在古巴的飛彈對美國形成怎樣的危險？這威脅決定被美國總統所相信，會涉及災難的機會之行動選擇嗎？威脅需要更多立即行動，以在蘇聯在古巴

¹自此為本書原文開始。因此每段分隔一行以示與導讀有所分別。

²為了這個論述的目的，作者之一(Alison)接受卡爾·漢培爾(Carl G. Hempel)關於解釋之邏輯定義：解釋就是「藉由展現特定環境造成的現象來回答這問題——“待解釋的現象為何產生？”特別是依據法則 $L_1, L_2 \dots L_r$ 的 $C_1, C_2 \dots C_k$ 。要指出這個，論述顯示就既有的特定環境和所提到的法則，現象的發生是可預期的，在這個意義上解釋讓我們了解為什麼現象發生。」Carl G. Hempel, *Aspect of Scientific Explanation*(New York: Free Press, 1965), p.337, 多種型態的解釋能被識別，如 Ernest Nagel, *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*, (New York: Harcourt, Brace & World, 1961), 好的科學解釋展現了這種基本邏輯。另一位作者(Zelikow)不相信這種科學邏輯的典範可以移位到歷史哲學。它是歷史——不是在客觀環境上可複製的科學實驗——提供經驗基礎以解釋聚合在政府行動中的人類選擇。要批評漢培爾的邏輯，可以參閱 Isaiah Berlin, Maurice Mandelbaum 的文章，特別是 William Dray，在 *The Philosophy of History*, ed., Patrick Gardier (Oxford: Oxford University Press, 1974)。歷史可以有效地促使我們去注意看似真實的可能性，提出仔細的檢查和疑問，但是不能提供政府行為的法則。經驗主義「藉由發現有用但非至高無上的概念彌補人類經驗的狹窄，但它仍然停留在生活中期待地流動、有紀錄的事實而非公式化的法則裡面」。William James, *Some Problems of Philosophy* [1911], ed. Henry James Jr., (New York: Longman's, Green & Co., 1948), pp.98-100; see also John Dewey, *The Quest for Certainty: A Study of the Relation of Knowledge and Action*(New York: Minton; Balch & Co., 1929), pp.207-28, 228; John Ziman, *Reliable Knowledge: An exploration of the grounds for belief in science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), pp.42-56, 158-86; Hilary Putnam, *Pragmatism: A Open Question*(Cambridge: Blackwell, 1995), pp.7-23.(defending William James); and the concept of "colligation", in Clayton Roberts, *The Logic of Historical Explanation* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1996), pp.55-88.

的飛彈能使用前就摧毀它們嗎？

為甚麼飛彈最後撤離了？除了飛彈撤離外，發生了甚麼讓赫魯雪夫宣稱如果飛彈被攻擊他就要發射的事情？到底是「封鎖」發生作用，還是最後通牒，還是其他交易？為甚麼蘇聯撤走飛彈而不是在其他相對敏感的地方，如柏林，實施報復？

飛彈危機的「教訓」是哪些？這場事件教導了我們甚麼關於核子衝突和核戰危險的風險的事？在之後的冷戰，它對危機管理和政府合作暗示了甚麼？對於如何因應敵手，這是一個模型嗎？

數萬頁的相關證據目前已經開放給研究這場危機的人，也對他們形成了嚴峻的挑戰。只是簡單細讀所有的證據就要好幾個月。筆者我們兩人盡全力讀了所有的解密文件、回憶錄、口述歷史、甚至是大部分白宮特別為了分析飛彈危機的秘密錄音帶。危機本身也對一項調查貢獻良多。這項研究的主要前提是飛彈危機的滿意答案需要更多額外的資訊和分析。我們對這些問題的答案之確實進展取決於我們（一般人和職業分析家）將更多覺知（awareness）用於分析。當問題像「為甚麼蘇聯要在古巴部署飛彈？」，我們看到並判斷何者重要，並接受為適當的答案，不只取決於可得的證據，而取決於我們透過甚麼「概念透鏡（concept lenses）」去看證據。因此本研究的基本目的，在探索連繫那些當我們思考像古巴飛彈危機這類問題時的分類和假設中，基礎但還沒被注意到的選擇。

一般論點

當我們被國際事務中發生的事所困惑時，我們困惑的來源傳統上是政府的特定或是一連串行為；蘇聯在古巴部署飛彈、美軍被派往波斯灣、德國因為用歐元而終止對它貨幣的主權控制、在波士尼亞保衛聯合國安全區的失敗。這些事情引發了明白的問題：為甚麼蘇聯在古巴部署飛彈？為何 50 萬美軍在波斯灣？為甚麼德國放棄德國馬克？為甚麼 1995 年 7 月聯合國在保衛斯雷布雷尼察（Srebrenica）時作得那麼少？要提供這些問題的答案，嚴謹的分析尋求發現為什麼世界上某特定國家——而不是其他的一會去作這些事情。

在尋找解釋時，一個人通常都會把他/她們自己放在國家或政府的位置上，面對國際事務上的問題，試著去尋找為什麼一國會選擇那樣的行動。因此分析家解釋蘇聯在古巴的飛彈是一種防止美國入侵的方式，美軍前往沙烏地阿拉伯是為了消弭和嚇阻入侵。德國在單一貨幣上加入它的歐盟夥伴是為了增加歐洲統合的誘因。聯合國在波士尼亞沒有行動是因為有關的會員國缺乏意願制止塞爾維亞人

的入侵。

在提供(或接受)這些解釋時，一個人會假設政府的行為可類比為人們有目的的行為，而被充分滿意地了解。在許多情況下這是充分的假設。將國家的政府視為是集中協調的，「有目的的人們」對了解政策和行動提供了有效的速記。但是這種簡化—如同所有的簡化—既揭露又模糊事實。特別是，它模糊化了那些持續被政府忽略的事實；國家政策的「決策者」明顯地不只是一個只計算自己，而更是一個大型組織與政治行為者的聚合物。這個事實暗示了如古巴飛彈危機這種事件的分析家；事情沒那麼簡單。它的暗示挑戰了我們觸及這些事情時的基本分類與假設。

更嚴格地說，這研究的主要主張可以歸納為下列三項：

1. 外交事務和政策制定者的專業分析家(和一般民眾)思考外交和軍事問題時，是依據很固有的概念性模型，這模型在他們的思維內容中有極高的共識。

在思考外交事務時，職業分析家和一般民眾常用一種直接、不正式且不理論化的方式。對於蘇聯在古巴部署飛彈其解釋的小心檢驗，會揭露出更複雜的理論架構。特定分析家的解釋呈現了例行和可預測的特徵，反映出困惑的特徵、未被認識出的假設、問題應該被考慮的歸類、相關證據的型態，以及結果的決定因素。我們的第一個前提是這些相關的假設就分析家和一般素人會提出和回答的問題：發生了甚麼？為什麼它發生了？甚麼將要發生？構建了基本的參考或概念模型結構。像這些假設對解釋和預測的活動來說非常重要。解釋的邏輯需要標示出相關、重要的對結果的判定，製造特定而非其他狀況的因素其出現時機。此外，當強調預測的邏輯時，分析家必須綜整他們(認為)對結果施加影響的因素。概念的模型不只修補分析家打撈材料的漁網網眼以解釋特定行動；更指示分析家該佈網在選定的池塘、在特定的深度以抓到他要抓的魚。

2. 大部分分析家以一個基本的概念模型解釋(和預測)國家的政府行為，這裡稱為理性行為者模型(RAM或模型一)

雖然在興趣和焦點上有所不同，大部分分析家和一般素人試著將國際事務中發生了甚麼看作是一個統一政府有目的的行為。素人會擬人化行為者並說出他們的目標和選擇。國關理論家集中在以「理性行為者」說明選擇的國家之間的問題。戰略分析家集中在行動的邏輯，而不管任何特定的行為者。對這些群體的每一個來說，解釋的點在於秀出國家或政府在它面臨的戰略問題下，如何選擇行動去完成它要的。例如說在面臨「蘇聯在古巴部署飛彈」所形成的問題上，模型一架構了問題：為甚麼蘇聯決定在古巴部署飛彈？他會集中在特定概念上：國家或政府的

目標。最終，分析家會提出一定形式的解釋：如果國家作出這種樣子的行動，它就必須有這一類型的目標。當他能呈現何以部署飛彈在古巴就蘇聯的戰略目標來說是一個合理行動，分析家就已經「解釋」了這件事。預測一個國家將要作或已經做甚麼，是由計算在一個特定情勢，既有的特定目標下要作的理性事務而綜整而來。

3. 替代的概念性模型，這裡稱之為組織行為者模型(模型二)和政府政治模型(模型三)提供一個進一步解釋和預測的基礎。

雖然模型一已經證明對許多目標有用，還是必須藉由集中於政府機器——組織和政治行為者介入政治過程(的工具)——的參考架構來補充更有力的證據。模型一的假設是重要的事件的發生有重要的原因。例如，「主宰方」(monolith)通常因為有巨大原因才有巨大行動，這樣的看法必須與以下兩種不同的看法一起考慮：(1)主宰方的決策機制像是一個黑盒子，裡面包括許多不同的齒輪和槓桿，並有許多高度異質決策機制和(2)大的行動是由許多微小頻繁的行動所組成，而採取這些微小行動的是存在於不同層次的個體，這些個體通常對國家、組織和政治目標只有少部分有共同點。模型一對國家目標和國際關係問題所產生壓力的把握，必須面對產生政府行動的國內機制。

組織理論提供第二個模型的基礎，強調組成政府的大型組織其特殊的邏輯、能力、文化和程序。依據組織行為模型，模型一分析的特徵是當「行動」和「選擇」成為思維，而非大型組織依據日常行為型態的功能「產出」。面對蘇聯在古巴部署飛彈的事實，模型二形成的困惑是：組織的甚麼內涵、程序讓這種決定出現？他會集中在以下概念：既存的組織部分、它們的功能和獲得資訊的標準作業程序(例如有關美國的戰略武力或意圖)、對可行選項的定義(例如把可用但是只有中程的飛彈送到古巴 VS 建造新的洲際彈道飛彈)、以及暗示(例如確實把飛彈放到古巴，沒有被發現)，分析家會提出一定的推論：如果組織在一定的時間產出一定的結果，一定是源於既有的組織架構、程序和劇碼。當他或她分辨出蘇聯相關的組織而且呈現出產生行動的組織行為形式時，一個模型二的分析家會「解釋出」事實。預測會分辨出反映既存組織和它們既定程序和計畫的走向。

第三個模型集中在政府政治。依照這個模型，外交事務不是被一致的選擇或組織的產出為特徵。相形之下，發生的事情是被理解為參與者間的折衝(bargaining)後的生成物。在面對蘇聯在古巴部署飛彈所形成的問題時，模型三形成這樣的困惑：在參與者間何種的折衝產生重要的決定和行動？他會集中在以下概念：在參與者中誰的利益和行動影響問題中的議題、形塑參與者觀點和立場的因素、已經建立的，匯聚互相競爭的偏好的程序或「行動——渠道」(action channel)、參與者的表現、以及在賽局中的參與者折衝後的生成物。當他或她已

經發現誰可以對在問題中產生行動的人做甚麼的時候，一個模型三的分析家會「解釋出」事實。預測會藉由判斷一個議題將激起的賽局、相關的參與者、他們的相對能力和折衝技巧而形成。

一個重要的隱喻闡明出這些模型的不同之處。對外政策常被和棋局的移動和次序相比較。想像一局棋，觀察者只能透過銀幕看計劃好的棋步，也沒有關於棋子要怎麼走的資訊。一開始，大部分觀察者都會假定一如模型一所說的——一個別下棋者會參考贏棋為目標的計劃和戰術去移動棋子，但是一些模式的棋步會被猜到，讓觀棋者看了幾局後去考慮模型二的假設：棋手可能不是單一個人，而是隸屬於半獨立組織的鬆散聯盟，每一個都依據標準作業程序移動棋子。例如說，移動棋子必須依序移動，國王的車、主教和兵依照固定計劃反覆攻擊敵手。這種玩法是可想像的，會提醒觀棋者模型三的假設：一些不同的玩家，但是分享棋子的權力，會透過相互折衝決定怎麼走。例如說黑車的移動造成黑武士被吃，但對黑方沒有相對的利益，所以黑車就變成己方棋盤上宮殿的守衛。

單一特例頂多只能建議三種模型可能在解釋上的不同，但是古巴飛彈危機特別適合於本研究的目的。在一個國家的終極危險上，一小群人衡量選項並作決定。這種重要，高階的危機決策似乎是模型一分析的模範。模型二和三被促成去挑戰模型一的基礎。在這個案例中被模型二和模型三發掘出的範圍和因素因此特別有啟發性。

更廣泛的潛在意涵

在此給那些在學校專業課程上和教大學部學生時使用本書的同事們一個建議，在接下來的章節現出的暗示和實例讓我們有五項「偉大的想法」(原文為 big idea)。

第一、我們的主要論點可以廣泛適用於國際事務以外的領域。了解普通的解釋、預測和評估是必然以理論為基底，對知識的自覺是很重要的。³這種洞察力在個人學習運用理論或步驟的專業訓練中特別重要，例如法律、經濟或商業。相同地，理性行為者、組織行為和政府政治模型能超越國際事務之外，到政府的國內政策；州和地方政府；非政府的組織如聯合國或紅十字會；學校、大學和醫院；企業；和其他每天個人要在日常、每天生活中面對的行動者。

你所看到的主張不必然相當於你得到的，會讓你迷惑甚至被干擾。如果我們成功了，接下來的章節將說服讀者，他自在地、不自覺地使用的分類和假設比他

³ For a Fundamental account of why, see Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, tran. G.E.M. Anscombe, 3rd ed. (New York: hall, 1973).

懷疑的還多。當經濟學家考慮印尼經濟每年成長超過百分之十超過二十年，但在一九九八年崩盤，減少超過百分之十五；或是律師考慮是否一個人可能被判偽證罪；或是企業領導人用現值計算法評估投資機會。每一種無可避免地要就一些分類和假設來繼續進行，而不考慮其他的。架構的適用越是強硬與強勢，認知到發覺的不是完整的事實時的失落和痛苦越強。（對理論家來說，前提是這些分類和假設不能以理論測試。）

一些觀念像「國家行為者」、「偽證罪」或「國內生產毛額」將一些人面對它時會困惑的面向予以澄清，但另一方面，它們無可避免地扭曲或限制對其他現象的範圍的掌握。想想你現在正讀著的本書所置放的桌子，透過普通鏡片的眼鏡看，它顯得像個固體器物。讓我們想像用電子顯微鏡檢查這張桌子，一個人會看到什麼？大部分是空曠無人佔用的空間，空間大到可以任中子以最小力量穿過。

第二，因為簡化很重要，競爭性的簡化是很不可或缺的。當解釋、預測、評價或計劃時，一個人在導致問題發生過程中的所有關鍵點，原則上必須考慮所有相關因素。但是因為大部分的解釋和預測要馬上提供，在那裡對問題的分析 and 對答案的注意二者都有限，簡化和速記是必要的。概念和理論——特別是用於真正工作的——變的可接受、平常、並有效傳遞答案。特別是在解釋政府的行為，當一堆縮寫變的方便和強制時，隨時要有一個或更多簡單但競爭性的概念架構，協助提醒問者和答者什麼是被省略的，讓他們把意識打開寬一些並保持開放長一點。替代性的概念架構很重要，不只是為往後基礎現象中被忽略的面向提供洞察力，也對提醒一個人他所用的概念架構有什麼扭曲和限制很重要。像第一點，這是一個一般方法論上的事實，適用於所有生活領域，特別是那些讓專業人士學到讓他們立刻分類、分析和溝通所發現的理論和語言的地方。

第三，當這本書主要地集中在解釋、來自於解釋的推斷和預測(或打賭)時，核心論述對於一大批相關的課題有重要意涵，包括(1)評價或鑑定個人、組織或聚合物的行動；(2)對要做什麼的解決方案和(3)一個人或一個群體對行動次序的管理，以達到被選定的目標。解釋的基本邏輯需要一個人去分辨個案的特定環境，以及來自先前有關這類例子的經驗歸納的總結，這讓一個人在環境和規律的結合下了解事情為什麼被期待。對未來事件的解釋和打賭是合邏輯解釋的另一種型態。進一步的事功包括評估與解決方案，這些都超過單純解釋的範圍。但是每一個人根據不同的概念模型，對於因果過程的基本判斷卻是明顯不同。

第四，在這本書中發展出來的概念性和歷史的分析對當前外交政策的議程有重要意涵。這些都始於核戰風險的本質問題。在冷戰結束之後，美國人還需要擔心核子武器在美國本土爆炸嗎？甚麼基礎讓像前參議員山姆·南恩(Sam Nunn)和

參議員李察·魯格(Richard Lugar)這樣的人會認為一枚或一打核武在美國本土爆炸的風險還高於冷戰時期?為甚麼國家想獲得核子武器,如印度和 1998 年的巴基斯坦,但像南韓或瑞典卻不會?如果核子戰爭在新興核武國家間爆發,例如印度與巴基斯坦、或以色列與潛在核武鄰居如伊朗、伊拉克、或恐怖份子組織,景象如何?從美國總統和蘇聯領袖在 1962 年採取的行動,危機讓我們檢驗一打讓核武不在美國和蘇聯城市爆炸的似乎真實的事件和行動的次序。

核武議題以外,每個模型所闡明的個別因素其敏感性應該也提供一些基礎的、對在後冷戰環境下國安策略、外交政策和美國(與其他國家)的反思。一個因為它跟在(冷戰)後面而非的確是(冷戰之後)但卻被一直稱呼的時期—後冷戰時期—可能最好被認為是一個「困惑的時期」。⁴困惑的原因不是因為難以識別。在 20 世紀後半葉的多數時間,對擴張性蘇維埃共產主義的圍堵,提供美國全球介入範圍之定位點。1990 年冷戰戛然而止,此一可說難以想像的勝利消除了前述定位點,該消除於 1991 蘇聯解體時確認。美國人於全球定位的多數座標被拋入歷史垃圾箱:柏林圍牆、分裂的德國、鐵幕、華沙公約組織國家、進軍中的共產主義,最後是蘇聯自身。在崩塌的餘波中,美國及多數強權的海外政策開始飄移。如同兩次世界大戰間的中場休息時期,所有強權(美、英、法、德、日、中、俄)的政策制定者都受國內事務纏身。然而審慎重新思考美國利益、能力及政策,不只該提出模型一條條件下的難題,模型二及三亦然。分析者不只該重新審視國際間概況之趨勢,亦應檢視冷戰機構之恰當性(從國防部到與 IMF 的情報交流)。

第五點,在使用本書的課程中應告誡學生:在考量抽象性或理論性的論點時,應將其轉換為普通常識。憑自身直接經驗做常識性的類推,從來都不會是精確的當量(相等物)。但常識性的類比於掌握抽象理論時可協助學生排除思考上的障礙。

模型一的效力之一在於,當考量墨西哥對人權或貿易的決策,應設身處地的思考當地政府該如何做。發現模型二不易理解的學生應思考自身經驗,例如辦理就學註冊或與電話公司交涉,尤其是無法切合自身需求的挫折遭遇。在思及同質團體的決策過程時,模型三更具有可信度,小自情侶討論渡假地點(一人喜歡登山一人喜歡玩水),大至俱樂部會員擇定聚會地點、音樂及茶點。相似的常識性類比有助於理解賽局理論中囚犯困境及其限制性,結盟的形成,或自由主義者有關政府特性的訴求。

考量一個學生會發覺有用的特質描述範例:解釋某說明會或讀書小組成員,

⁴ See Report of the Commission on America's National Interests, "American National Interests," Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 1996

昨晚聚餐時所食為何。模型一開始的論點為成員所食為各自想吃的，它主張經由確認各成員的偏好來解釋其選擇，偏好可能涉及不同層面：價格、保健、種族特點及卡路里等。模型二立論為組織及慣例，主要的組織意指提供相關資訊、選項及食物類別。例如已知團體前往鄰近中菜館，則模型三餘下情事即可辨明。成員自菜單中挑選的主菜係中菜館已建立之慣例，包括食譜及調味料。成員們吃漢堡或披薩的相似性並不存在。他們有價格資訊，但可能無法獲知卡路里或鈉含量。模型三著重競爭性偏好及團體形成過程。例如教授帶團體去用餐，則很可能是由教授決定餐廳。反之若團體自行決定餐廳，選項的形成則為關鍵因素。既已於中菜館用餐，他們是家庭式的分享餐點或各自進食？若分享餐點，各人是否都有點菜？若然則決策程序亦為攸關，因若有人已點雞肉，則下一人很可能點牛肉或蝦。

由行為解釋改為預測，考量下星期聚餐該團體會選擇何者。詢問大學將如何處理近期火災、或聯合國因應危機將採何種行動。循序從不同角度思考，分析者將習於各模型置於背景之各組問題，從而有助於解釋過往、了解現狀差異，並啟發可能型塑未來之大小決策。

第一章 模型一：理性行為者

遇到令人費解的國際事件時，我們怎麼樣著手？舉例而言，請讀者考慮一下你如何回應這個課題：「解釋蘇聯在古巴部署飛彈」。典型的分析家或一般人會先考慮蘇聯人心中可能有的各種目標——例如，為了測試美國的意圖，或為了防禦古巴，或是為了改善他們的談判地位。藉由檢視蘇聯面臨的問題以及他們所選擇行動的特性，這名分析家會剔除一些似乎不可行的目標。當他能夠構思出一個計算（calculation），證明在特定情況下，為了追求某些目標，他會選擇在古巴設置飛彈，這名分析家就解釋了這個行動。（確實，「我無法了解（或解釋）為何蘇聯會做這些或那些」的說法，表明了無法使一個行動相稱於看似合理的計算。）試圖透過詳述國家或政府的目標與計算來解釋國際事件，正是理性行為者模型的註冊商標。

一如學術文獻、政策報告、報章雜誌及非正式談話中可以看見的，當代關於公共政策的思考，尤其是外交政策，大多是在這個概念性模型內開展。關於伊拉克於一九九〇年入侵科威特，被廣為引述的解釋是由勞倫斯·傅立德曼（Lawrence Freedman）與艾法因·卡爾許（Efraim Karsh）這兩位倫敦國王學院（King's College）的軍事事務學者所提出。他們斷言，伊拉克領導人薩達姆·海珊（Saddam Hussein）或許永遠不會訴諸這種孤注一擲的手段，「如果伊拉克的經濟情況沒有這麼悲慘……透過將科威特可觀的財富併入捉襟見肘的伊拉克國庫，海珊希望大幅削減伊拉克外債，並啟動他在與伊朗開戰後向人民承諾的雄心勃勃重建計畫。」他們進一步指出，征服科威特將提升海珊在國內的聲望，並給予他「在全球能源市場的決定性發言權。簡而言之，轉瞬之間他的地位將永久獲得確保。」¹

他們如何得到這個結論？用夏洛克·福爾摩斯（Sherlock Homes）推理的風格，他們檢視伊拉克的處境，尤其是負債情況。他們推斷，從海珊開始在科威特邊界附近集結大軍並加重他的要求的那一刻起，他就打算入侵並占領整個科威特，不只是表面上有爭議的島嶼或油田。他們做到這點的方法是放大伊拉克軍事準備的若干顯著特徵，並突顯海珊更早之前所作的一些聲明。他們的解釋所提出的論證，將伊拉克的行為詮釋為海珊追求價值最大化的選擇。

分析家如何解釋第一次世界大戰的來臨？根據漢斯·摩根索（Hans

¹ Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 61-62.

Morgenthau)，第一次世界大戰的根源「完全來自歐洲權力平衡遭到破壞的恐懼」。在一戰之前，三國協約（Triple Entente，英國、法國及俄國）是抗衡三國同盟（Triple Alliance，德國、奧匈及義大利）的不穩固力量。如果任一集團在巴爾幹半島取得決定性的優勢，其將在權力平衡中獲得關鍵性的有利地位。「正是這股恐懼」，摩根索表示，「促使奧國在一九一四年七月時一勞永逸地和塞爾維亞清算宿怨，也導致德國無條件支持奧國。正是同樣的恐懼促使俄國支持塞爾維亞，並導致法國支持俄國。」²

摩根索何以能信心滿滿地解答這個問題？方法就是對資料加上「理性的輪廓」（a rational outline）。這個方法的價值，根據摩根索的說法，在於「它讓行動有了理性紀律，並在外交政策上創造出那種驚人的連慣性，使美國、英國或俄國的外交政策成為可理解、理性的連續事物（continuum）……不論前後任政治家是否有不同的動機、偏好及智識、道德上的特質。」³

嚇阻戰爭（deterrence of war）在國際關係文獻中是一項重要議題。經濟學家湯瑪斯·謝林（Thomas Schelling）是當代策略理論家中公認的翹楚。他的經典著作《衝突的策略》（The Strategy of Conflict），針對核武時代的嚇阻動態提出一系列主張。其中一項涉及恐怖平衡（balance of terror）的穩定性：在相互嚇阻的情況下，降低核戰機率的因素不是平衡（雙方武力的數量），而是平衡的穩定性（stability of balance）。若沒有一方能在第一擊中取得摧毀對方反擊能力的優勢，平衡就是穩定的。⁴因此，到了一九六〇年代末期或一九七〇年代初期，美

² Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, 4th ed. (New York: Knopf, 1970), pp. 158-86. 摩根索的解釋從而反映出古希臘歷史學家修昔底德（Thucydides）常被引述的解釋，認為伯羅奔尼撒戰爭（Peloponnesian War）是「雅典力量成長以及這在斯巴達引發恐懼」之下的結果（見註腳二十一）。關於一九一四年危機的精要，以圖表解說權力平衡體系，類似於摩根索的描述，參見 Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 35-38. 若對第一次世界大戰爆發的更廣泛探討有興趣，可參考詹姆斯·約爾（James Joll）簡潔的概述，*The Origins of the First World War*, 2nd ed. (London: Longman, 1992)，各式專家觀點在 Steven E. Miller、Sean M. Lynn-Jones 與 Stephen Van Evera 合編的 *Military Strategy and the Origins of the First World War*, rev ed. (Princeton: Princeton University Press, 1991) 一書中有詳細說明。David G. Herrmann, *The Arming of Europe and the Making of the First World War* (Princeton: Princeton University Press, 1996) 這本書對外交局勢與軍力平衡的相互作用有精闢的討論。

³ Morgenthau, *Politics among Nations*, pp. 5-6.

⁴ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), p. 232. 這個主張也是 Wohlstetter 所撰「微妙的恐怖平衡」一文的核心，"The Delicate Balance of Terror," *Foreign Affairs* 37 (January 1959): 211-34. 考慮一下謝林對於嚇阻的討論。他如何描繪討論中之情境和行為之基本要素的特點？嚇阻是關於影響另一方將作出的選擇，而手段是影響他對我方將作出何種行為的預期。這牽涉到使他面臨相信我方行為將被他的行為所決定的證據。因此，根據這樣的分析，這個概念需要釐清的面向如下。第一，對兩位參與者而言，什麼樣的價值體系組合——以賽局理論的語言來說是報酬（pay-offs）——使一個嚇阻性威脅變得可信（credible）。第二，我們如何衡量衝突與共同利益相互混雜這個產生一個嚇阻情境所需的情況？第三，什麼樣的訊息交流是必要的，驗證所交流之證據的方法是什麼？第四，哪一種理性是必要的——了解

蘇已有足以產生穩定恐怖平衡的核武數量和預警與控制系統。相較之下，印度與巴基斯坦仍在發展中的核武尚未達成穩定的平衡，戰爭因此更有可能發生。

謝林如何為這項主張提供支撐？他對這項主張的信心並非來自於對於眾多前例的歸納性討論，而是基於兩個計算。在平衡但不穩定的情況中，存有會讓理性的對手可能選擇發動第一擊的價值，例如，為了摧毀敵人的報復能力。然而，在「穩定的平衡」中，每一方可以透過施加難以承受之傷害來回應第一擊。這樣的能力保證了嚇阻，因為沒有一個理性的行動者（agent）會選擇實際上等同於國家自我毀滅的行動方案。雖然當代大部分的策略思考都是心照不宣地受到這個計算倚靠的馬達所驅動，謝林卻明白承認策略理論的確假設了一個模型。他聲稱，其基本原則即是「理性行為的假設—不僅是明智的行為，而且是由自覺之利益計算所推動的行為，而這個計算是以一個明確且內部連貫的價值體系為基礎。」

5

這些例子表明的是，當被要求提供解釋時，不同風格的分析家之間存有相似之處。他們都認為必須被解釋的是一個行動，也就是反映出目的或意圖的行為。他們都假設行為者就是國家的政府。他們都假設，選擇了這個行動是經過計算，作為一個策略性問題的解決方案。對每一位分析家而言，解釋乃是說明當政府採取行動時其追求之目標為何，以及考慮到國家的目標，這個行動何以是合理的選擇。⁶這一連串的假設描繪出理性行為者模型的特色。在許多方面，摩根索和謝林思想上的對比再明顯也不過。但是，確認兩人運用模型一的程度，凸顯出摩根索的「理性的重做選擇」（rational reenactment）和謝林的「代理問題解決法」（vicarious problem solving），存有根本的相似之處，而摩根索的「理性政治家」（rational statesman）和謝林的「賽局理論家」（game theorist）也有家族相似性。

儘管重點和焦點存有相當大的差異，在試圖解釋國際事件時，多數當代分析家（以及一般民眾）絕大部分——雖然大多時候並未言明——是依據這個架構進行。確實，認為國際事務中的事件是國家行動（the acts of nations）的假設，對於思考這類問題來說是如此根本，以致於作為基礎的模型很少獲得確認：要解釋外交政策中的一個事件，就表示要證明政府如何理性地選擇了這個行動。在此意義上，這個參考架構可被稱為「古典」（classical）模型。⁷

我們自己的價值體系、察覺選擇方案與對可能結果進行估算的能力、**沒有能力掩飾自身的理性？**第五，信任或履行承諾的必要性為何？第六，考慮到若一個承諾使威脅具有足夠的可信度而發揮作用，以至於威脅根本不必被執行，那一個人要用什麼樣的手段來保證自己會做出若非如此別人認為他會避免的行動（參見 Schelling, *The Strategy of Conflict*, pp.13ff.）。

⁵ Schelling, *The Strategy of Conflict*, p.4.

⁶ 這個所謂「合理的選擇」，譯注者認為要從行為者的利益來判斷。因為人（或國家）是有可能從事合理無害但卻未必是有益或能獲得最大利益的事。

⁷ 這個主張首次陳述在《決策的本質》的最初版本時，成為被熱烈爭辯的發現。對於此模型基本

我們的目的不是要證明大多數的分析家大致上是按照這個古典模型進行思考。相反的，本章試圖要讓讀者了解這個模型並提出一項挑戰：讓讀者檢驗他最熟悉的文獻並作出自己的判斷。本章的第一部分試圖釐清理性行動的概念——這個概念性模型的精髓——方法是扼要地思考經濟、賽局及決策理論中更嚴謹的行動理論模型。有些讀者寧可簡單地將這個模型想成，借用個人經過盤算作出理性選擇之行為的類比，來試圖了解政府的行為，因此他們寧願選擇快速略過這一節。第二部分將這個概念性模型的形式化為分析典範（analytic paradigm），提煉出這個古典途徑的精華，並推斷出模型一分析家在尋求解釋或預測一個行動時所問的核心問題。第三部分迅速瀏覽外交政策與國際關係研究中的重大著作，藉以闡明這個古典模型。最後一部分討論模型一的變化類型，並證明它們是如何透過將核心典範中的一個或多個關鍵要素嚴謹化（thickening）而衍生出來。

嚴謹的行動模型

本章前面的說明指出，模型一的影響廣泛見於外交事務的文獻。為了了解這個架構如何深深烙印在我們的思維中，思考關於國際事件的著作和討論所使用的語言甚有幫助。我們談論事件時，不會把它們當成毫無特定架構的事情，而會說成「以色列發動攻擊的決定」以及「美國在波斯灣的行動」。將世界上某個國家的相關立場概述為一國的「決定」或「政策」就是——至少是默示地——落入理性行為者的架構。決定預設了一位決定者以及關於某個目標之選項中的一個選擇。政策意味著某位行動者的目標在一些特別事例中獲得實現。這些概念將現象視為有目的之行動者所做出的行動。這樣的認定牽涉到將人類行為至少符合「意圖理性」（intendedly rational）這個普遍的基本假設簡單延伸到政府上。這個關於人類目的性（purposiveness）之基本假設在社會科學中頗為常見。正如西摩·馬丁·李普塞（Seymour Martin Lipset）指出的，「社會科學中的重要假設通常是……人們尋求自我滿足（ego gratification）——這就是他們的目標或目的。」⁸因此，經濟學、政治學，相當程度上還有社會學與心理學，都是把人類行為當成有目的、目標導向的活動來加以研究。

但是，將行為理解為「行動」之意義何在？當我們把行為視為目標導向來進

假設的倚賴大致上未被說明或承認，解釋這件事透露出，這個領域內差異甚大的派別之間，存有未被認出的相似性。批評《決策的本質》的第一波評論家中，許多人拒絕這個主張。然而，隨著時間的遞移，它已成為普遍看法的一部分，而且經常被更有自覺的理論家具體陳述。

⁸ 「意圖理性」（intendedly rational）一詞由赫伯·塞蒙（Herbert Simon）在 *Models of Man: Social and Rational—Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting* (New York: Wiley, 1957) 一書中提出，p. 196. 關於李普塞的引用，見 Kathleen Archibald, ed., *Strategic Interaction and Conflict: Original Papers and Discussion* (Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, 1996), p. 150.

行研究，或是認為活動符合「意圖理性」時，這些觀念意謂了什麼？這個理性行動概念的嚴謹模型在經濟、決策與賽局理論中已被提出。這個模型的嚴謹性來自其假設，即認為行動不只是一個單一（unitary）行動者單純的目的性選擇。理性為目的這個概念增添了一致性（consistency）：和特定行動相關之目標與目的當中的一致性；為選擇最適方案（optimal alternative），在適用原則上的一致性。理性「意指在假設情況之脈絡下相稱於特定目標的行為。」⁹

古典的「經濟人」（economic man）以及當代形式化決策理論與賽局理論的理性人（rational man），在嚴格限制、清楚定義的情境下作出最適選擇。在這些情境下，理性意指前後一致、價值極大化之**估算**（reckoning）這個本質上霍布斯式的觀念，或指在具體限制內作出調適。¹⁰在經濟學中，理性抉擇乃是挑選出效率最高的方案，也就是已知投入下產出極大化的方案，或是已知產出下投入極小化的方案。針對商品 A、B、C 等等，理性的消費者會購買使其效用極大化的商品數量（透過選擇位於最高可能之無異曲線上的一籃子商品）。理性的廠商會在利潤極大化的點上進行生產（藉由設定邊際成本等於邊際收益）。在當代決策理論中，理性決策問題被化約為在一組已知方案中作出選擇的簡單問題，每個方案有已知的一組結果：行動者選擇就其效用函數而言具有偏好結果的方案，而行動者的效用函數依偏好順序排列每一組結果。在一個不確定的世界中，決策分析家會將預期效用極大化。賽局理論運用同樣的邏輯，並強調行為者 A 之最佳選擇取決於行為者 B 之選擇的狀況。但分析完這種相依情況之後，在作選擇的時刻，行為者 A 也同樣追求預期效用極大化。¹¹

這些理性行動模型的核心概念包括：

1. **目標與目的**（Goals and Objectives）。行動者的利益和價值被轉成一個「報酬」或「效用」或「偏好」函數，代表可供選擇之各組結果的可欲性（desirability）或效用。剛開始面對決策問題時，行動者有一個報酬函數，依據他/她的價值

⁹ Herbert Simon, "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science," *American Political Science Review* 79 (1985): 293-304. 關於此一基本概念之更廣泛討論，以及其進一步區分「實質」（substantive）與「程序」（procedural）理性的改進，參見 Herbert Simon, *Models of Bounded Rationality* (Cambridge: MIT Press, 1982).

¹⁰ 卡爾·約·弗里德里希（Carl J. Friedrich）在 *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics* (New York: McGraw Hill, 1963) 一書中對霍布斯的觀念進行了周全的討論，pp. 159 ff. 另見 David Gauthier, *The Logic of Leviathan* (Oxford: Clarendon Press, 1969).

¹¹ 如霍華·瑞發（Howard Raiffa）指出的，在賽局的假設情況中，若參與者之間毫無溝通，一方的最佳選擇是預期價值極大化——在零和賽局中，**採大中取小（minimax）（極小化對方，極大化己方）**。當我們跨越公式化案例，像是兩人零和賽局，賽局理論的主要貢獻在於（1）提醒我們策略性互動的事實，換言之，一名行為者的最佳選擇取決於第二名行為者的選擇；以及（2）提供語彙來形容這類互動。大多數的賽局有多個奈許均衡，而且無法決定該選哪一個。正如賽蒙進一步提醒我們的，「或許賽局理論對政治學的重大貢獻乃是彰顯，一個賽局有一個符合客觀（全面）理性選擇原則的穩定均衡，是多麼罕見且不尋常。」"Human Nature in Politics," p. 300.

與目的來排列所有可能的各組結果。¹²每一組結果也將伴隨一些附帶作用。儘管如此，最起碼，行動者被預期能夠依偏好順序來排列一個特定行動可能會造成的每一組可能結果。某一些理論比起其他理論更強調這種**形式化排序** (formal ranking)。

2. 選擇方案 (Alternatives)。理性行動者必須對特定情況下他/她眼前的一組選擇方案作出抉擇。在決策理論中，這些選擇方案是以決策樹 (decision tree) 來表示。可供選擇的行動方案可能包括一個以上的簡單行動，但一個行動方案的具體敘述必須夠精確，以和其他選擇方案有所區隔。(雖然許多模型把這類選擇方案套入政策選項的格式，但進一步檢視公共政策的構成要素，可找出將利益轉化為可操作目的之多層次計算與選擇。¹³)
3. 結果 (Consequence)。每個選擇方案都附帶一組結果或選擇後果，選擇這個特定方案之後，接著將會發生結果。(如果對決策者對每個選擇方案之結果有多精確的評估作出不同之假設，這個地方將會產生差異。)
4. 抉擇 (Choice)。理性選擇僅是挑選其結果在決策者之報酬函數中順序最高的選擇方案。¹⁴

這些範疇將理性行動之概念予以形式化 (formalize)，這個概念支撐起經濟學、決策與賽局理論及政治學，以及一個結構較不嚴謹的觀念，我們平常針對個人行為和一國外交政策中人類目的性所作之假設，即是以這個觀念為基礎。理性意指在具體的限制條件下作出前後一致、價值極大化的選擇。這個目的性行動模型的運用相當廣泛，而且具有啟發性。這個模型讓決策與賽局理論家得以架構出選擇的問題。在經濟學裡，這個模型構成消費者理論及廠商理論的根本假設。如同安東尼·唐斯 (Anthony Downs) 所指出的，「經濟理論家幾乎總是把決策看成，

¹² 然而，行動者對於價值的體認乃受限於行動者對於事實的認知——實際上兩者乃相互滲透，因為「事實只有在涉及某些價值判斷時才有意義，而價值判斷只有在涉及某些事實組合 (configuration) 時才能產生作用。」Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, centenary ed. (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995)[1964], p. 54.

¹³ 參見菲利普·傑利科 (Philip Zelikow) 提出的七個構成要素，"Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again," *International Security* 18 (Spring 1994): 143-71。利用效用函數的簡單概念，即便瑞發的多屬性價值層級 (mutiattributed hierarchy of values)，據此行為者可從政策選項中作出選擇，這個從根本價值和利益到政策執行與維持的層級裡的手段——目的計算，如手風琴般被壓縮。在企業或政府的策略討論中，這些層次有時候是以區分「戰略」和「戰術」的方式被簡化。

¹⁴ 關於早先這類古典理性模型的數學形式化，見 Herbert Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice," *Quarterly Journal of Economics* 69 (February 1995): 99-118。統計決策理論與賽局理論針對機率情況修正了此一模型。參見 R. Duncan Luce and Howard Raiffa, *Games and Decisions* (New York: Wiley, 1957), especially chapter 13; William Baumol, *Economic Theory and Operations Analysis* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1961), especially chapter 19; Howard Raiffa, *Decision Analysis* (New York: Random House, 1968)。國際關係領域對於賽局理論更具影響力的當代闡述之中：Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) 以及 Steve Brams, *Superpower Games: Applying Game Theory to Superpower Conflict* (New Haven: Yale University Press, 1985)。

彷彿它們都是理性心智下的產物……經濟學理論一向是建立在自覺理性凌駕一切的假定上。」他從這個主張所推出的意涵直接切中要點：「傳統[經濟學]的預測與分析方法是可應用的……如果一位理論家知道某一名決策者的目的，他能夠預測什麼樣的行動將會被採取以達成目的，過程如下：(1) 他推測這名決策者達成其目標之最合理方式，以及(2) 他假定這個方式實際上會被選擇，因為這名決策者是理性的。」¹⁵

理性假設也提供了令人印象深刻的解釋力。正如最具洞察力的理性理論家約翰·哈珊伊(John Harsanyi)所言：「理性行為的概念往往是非常強大的解釋性原則，因為它能夠依據關於人們正試圖達成之目標(或目的)的一些假設，來解釋許許多多關於人類行為的經驗性事實。」社會科學家如何運用此一概念？此處再次引述哈珊伊的話：

從一名試圖解釋並預測人類行為之社會科學家的角度來看，理性原則的重要性主要在於，假如一個人理性地行動，他的行為可以依據他正試圖達成的目標來充分加以解釋。當我們說拿破崙在一場特定戰役中的策略是理性的，這表示只要指出，依據他當時的軍事目標，那是他能夠選擇的最佳策略，基本上即可解釋他的策略選擇。¹⁶

儘管如此，正是因為理性行動理論讓分析家得以洞悉行動者的計算，從而感覺到他理解並能夠解釋被實行之事，所以它有可能產生強大的誤導作用。它會導致分析家相信，在他/她的解釋或預測中，發揮作用的是關於理性的一般性假設，而事實上起到大部分作用的，卻是關於行動者的目標、行動者對情境的概念化及行動者對效益成本的評估等更深一層、更具體的假設或證據。近數十年來，對我們理解**理性行為的概念性地理**(the conceptual geography of rational behavior)最有貢獻的學者是赫伯·塞蒙(Herbert Simon)。

賽蒙的根本區分使「完全理性」(comprehensive rationality)和「有限理性」(bounded rationality)形成鮮明對比。在完全理性當中，行為者被假定有一個效用函數，將眼前所有選擇方案前後一致地排列順序，並選擇獲致最高效用的方案。若對結果感到不確定，行為者被假定會選擇具有最高預期效用的方案。完全理性對行為者之目標的內容不做任何假設，僅假設不論這些目標(objectives)為何，在作出這個價值極大化的選擇時，行為者已審視所有選擇方案並精準地評估所有結果。對照之下，有限理性承認行動者的認識與計算能力面臨無可避免的限制。因此，透過進一步的假設，或是關於特定行為者的經驗性實例(empirical evidence)，理性行動核心概念裡的每個一般術語——目標、選擇方案、結果及選擇

¹⁵ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957), p. 4.

¹⁶ John Harsanyi, "Some Social Science Implications of a New Approach to Game Theory," in *Strategic Interaction and Conflict*, Archibald, ed., pp. 1, 139(強調部分為後來添加)。

規則——在有限理性中被進一步具體說明。這個模型並非把對情況存有錯誤認知的行為者貼上「不理性」的標籤，而是接受決策者的價值、信念與刻板印象，不問其觀點是否正確無誤。¹⁷

賽蒙在底下凸顯了完全理性與有限理性的差異。要推論出特定情況下的完全理性選擇，「我們只需要知道作選擇之有機體（organism）的目標以及情況的客觀特徵。我們完全不需要知道關於這個有機體的其他任何事。」相較之下，要推斷出同一個情況下的有限理性選擇，「我們需要知道作選擇之有機體的目標、它對情況的資訊與概念化，以及它從其握有之資訊作出推論的能力」。¹⁸

這兩個理性概念在近數十年來政治學家的著作中經常見到，行為科學派與經驗主義學派運用有限理性模型，其他理論家——包括許多理性選擇學者——則利用完全理性模型。但如同賽蒙所展示的，就我們看來也確實是如此，試圖倚靠完全理性模型來解釋或預測真實世界中的行動，還得倚賴更進一步、通常未被承認的「輔助假設來對理性設限，也就是關於決策過程的假設」。因此，我們同意賽蒙的結論，「欲了解並預測人類行為，我們必須面對人類理性的實情，那就是理性有其界限。關於這些界限並無任何明顯之處；先驗事物無從預測，它們就在那兒。」¹⁹

當分析家對於現實世界提出解釋時，完全理性的寬鬆（sparse）假設因此變得更嚴謹（thickened）——不論分析家是否明白承認這點。有時候這種嚴謹化（thickening）包含額外的格式化（stylized）假設，施加在經濟學家或策略家針對問題的一個或多個面向予以界定之情境上，例如，假設廠商追求利潤極大化或國家追求權力極大化。有時候這個模型的核心概念被進一步明確化，方法是引用關於特定行為者、其對討論中情境之認識及其利弊計算的證據。這種神入式重構

¹⁷ 關於這點參見 Jack Levy, "Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems," *World Politics* 36 (1983): 76, 79-80。

¹⁸ Simon, "Human Nature and Politics," p. 294. 研究外交政策行為的學者已注意到，在許多不同的人格類型與決策環境中，「個人有維持一個連貫的認知體系的強烈需求，這個體系產生了穩定與簡化的認知架構」，表現在價值、信念及態度上。參見 Yaacov Vertzberger, *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking* (Stanford: Stanford University Press, 1990), p.137. 再者，認知心理學家已在實驗情境中展示，人類解決問題的一般情況下出現了一系列背離完全理性模型的可辨識樣態，從效用函數與機率評估的不一致、風險規避的不連續性，到倚靠試探方法來取代複雜的計算。關於這類案例的總結，參見 Daniel Kahneman, Paul Slovic, and Amos Tversky, eds., *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases* (New York: Cambridge University Press, 1982); 也請參見 Richard E. Nisbett and Lee Ross, *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980).

¹⁹ Simon, "Human Nature in Politics," p. 297. 賽門繼續表示：「我的主要結論是，意圖解釋政治真實現象的任何理論，其關鍵前提即是關於目標的經驗性假設，甚至更重要的，是關於人們如何描繪出其所面臨之選擇情境的特徵。這些目標與特徵描述並非以永遠不變的第一原理為基礎，而是取決於時間與地點，僅能透過經驗性調查來予以確認。」同前註，p. 301。

(empathetic reconstruction) 在歷史哲學中也是一個中心概念。²⁰

²⁰ 本書初版第一章的註 95 間接提及一種歷史哲學，其呼籲，在可能的程度上，對抉擇時的狀況進行神入式重構，猶如決策者當時真實的感受。我們的觀點依舊是如此。關於根本的解釋，參見 R.G. Collingwood, "Human Nature and Human History," (1933) in Collingwood, *The Idea of History*, ed. Jan van der Dussen, rev. ed. (Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 214-15。對這派認識人類行為之途徑更深刻的哲學性辯護，在威廉·詹姆士 (William James) 的不同著作中有最佳的詳細說明。關於這類重構的困難度，在國際事務的脈絡下，參見麥可·霍華德 (Michael Howard) 簡潔的評論，*The Lesson of History* (New Haven: Yale University Press, 1991), pp. 12-14。也請注意在信奉國際關係建構主義理論的著作中，對待理性的類似立場，例如，Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1989), pp.258-66。

本書初版也用了相當長的篇幅討論了關於完全理性和有限理性的辯論。雖然這場辯論對大多數讀者來說已超出興趣之外，卻吸引了一些學術界人士的注意，因此我們在此予以重現，並加上最後的一段評論。

「數量龐大但參差不齊之文獻所提出的反對意見可以分為三類。第一類批評家反對建構整個決策樹的要求。這並非人類有限的智識能力所能及。舉例而言，在我們的棋手理性選擇問題中，雖然一般的棋局只有 30 步可能的招數，但考慮到所有可能的反制招數以及對於反制招數的還擊等等，導致棋局的狀況從到賽局結束為止共有 10^{120} 種路徑。一台機器以每百萬分一秒的速度檢視這些路徑中的一條，需要 10^{95} 年才能決定第一步該怎麼下。」

「第二類批評家——參見 R.J. Hall and C.J. Hitch, "Price Theory and Economic Behavior," *Oxford Economic Papers*, May 1953——將第一類講究實際的反對意見和方法論上的「現實性原則」(principle of realism) 結合起來，指責理性模型「不切實際」。由於決策者在選擇時並非自覺地排列所有目標並考慮所有選擇方案，有人認為這個模型不能被用來解釋或預測決策者的選擇。這個反對意見源於對理論模型在解釋或預測上之作用的根本誤解。這個錯誤在社會科學中一再發生的頻率，令人感到氣餒。自然科學與科學哲學已經把它丟到合適的方法論垃圾桶。

「理性行動模型不像一些替代的行動模型一樣『注重現實』，這件事已獲得同意。但『唯實主義』(realism) 並非用來區分可接受與不可接受之模型的簡單標準。就這個模型被提出作為說明的程度上——而我不知道有任何人是單單基於這些理由而推薦它——這個模型與世界上被觀察到的情況之間的鮮明背離，必須予以檢查。但就解釋和預測而言，這種不符合現實的情況沒有必要成為阻礙——只要對應規則 (rules of correspondence) 相當清晰，使這個模型的概念和被觀察到的現象相產生聯繫。

「要駁斥根據現實性原則對理性模型所提出的批評意見，不必然要接受米爾頓·傅利曼 (Milton Friedman) 主張『非現實性』(unrealism) 是一切有力理論之特徵的論點。參見傅利曼在《實證經濟學論文集》(*Essays in Positive Economics*, Chicago, 1953) 一書中所寫的「實證經濟學方法論」(*The Methodology of Positive Economics*) 一文。傅利曼主張評斷理論的單一標準是它們的預測能力，甚至，這樣的預測能力需要的是脫離現實 (unrealism)，在這當中，他走上了極端——幾乎是到了故意作對的地步。

「參與爭辯的學者將認可，本論文處理概念性模型之問題以及對於它們之批評的途徑，代表著第三代立場 (a third generation position)。本文大可簡單地用『背離現實』來攻擊理性行為者模型及其在文獻中的運用。本文可以指出，國家單元的決定和行動，不是由鐵板一塊的行為者所選擇，而是由構成政府的不同個人所形成的集合體所選擇。此外，這些個人不是按照對於策略性目標的一致性排序來作出選擇，而是依據個人對於範圍更廣泛的一套價值的不同排序。這樣的第一代論點將類似於對摩根索的國際政治理論的大部分攻擊。就第二代的標準，本文或可主張傅利曼的立場——一種在政治科學裡正變得愈來愈普及的本領。據此，這個作法會針對理性行為者模型發動第一代的攻勢，接著再透過堅持傅利曼的背離現實原則來移除疼痛感。它會主張，理論的作用是預測；因此，預測能力是評斷理論適切性的唯一標準。預測能力要求是的一

理性行為者模型於是在各式各樣的外交事務中被加以運用，其中愈來愈多關於行動者的資訊被補充或是被假設。在資訊最少的「最單薄的」(thinnest) 案例中，行動者是國際體系中的一個概念性國家(a notional state) (「這個國家想要.....」)，被賦予完全的理性。當「嚴謹度」隨著更多的說明、資訊及脈絡而提高時，行動者可能變成一個一般性的國家(a generic state) (以政權類型來分類；例如，一個民主國家)；或是一個明確的國家(an identified state) (「美國想要.....」)，或許在地點和時間上具高度確認性；而且，假如領導人的個人價值與看法變得相當重要，行動者便成為一個擬人化的國家(a personified state) (「柯林頓政府想要.....」)。此一矩陣繪於圖一。

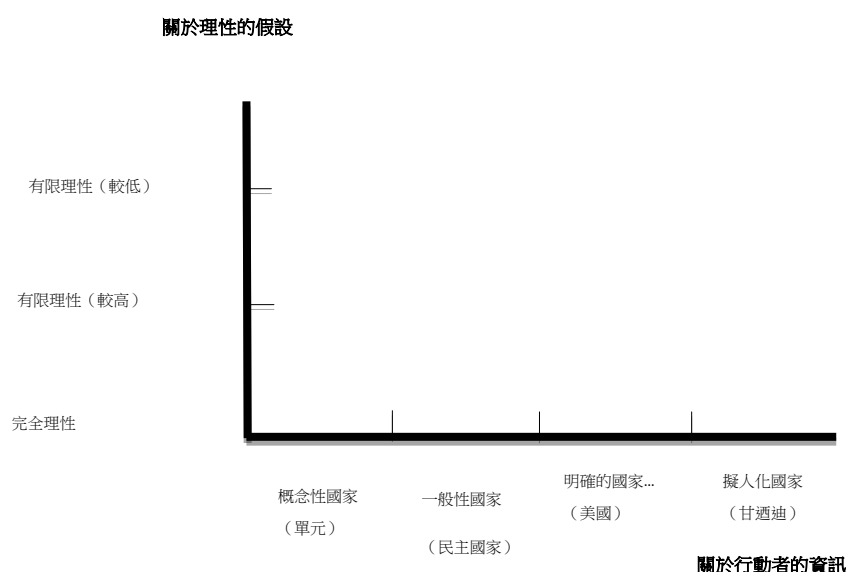
個背離現實的模型。第一代的批評因此支持而非減損了這個模型的適切性。值得慶幸的是，讀者省去了閱讀這兩種論述的時間。但是，摒棄這些替代選擇的作法，傳達了對於本研究論證之特性的重要深刻見解。因為我們主張的，實際上是一種第三代立場。

「批評理性模型的最後一類評論家抓住了最重要的反對意見：就概念上而言，理性模型要求所有的選擇方案都要被納入考量且所有的結果都要被加以評估，這個規定不如看上去那麼精確。報酬方程式、選擇方案與結果是一個客觀情境的特性，而情境中存有真實的選擇方案、結果及效用，這樣的典型假設，在選擇主體是一隻老鼠而觀察者是一名人類(尤其是如果此人設計了這個實驗情境)的例子中，或許是可以理解的。迷宮中可選擇的路徑，以及每條路徑的結果(不論老鼠是否得到乳酪)，是清晰且確定的。在建構的賽局中，所有選擇方案與所有結果都被納入考量，可能是合理的。但在必須有行動的大多數情境下，考慮所有選擇方案的觀念，或甚至是產生所有可能選擇方案的規定(假設時間無限)，根本含糊不清。什麼樣的客觀情境會讓所有可能結果的概念，以及其在現實世界一般情境(例如對外援助)中的價值變得合理？(What objective situation makes sense of the concept of all possible consequences and their values in an ordinary situation from the every world, for example, foreign aid?)

「這些反對理由相當銳利。然而，它們對於一個可行的理性行動概念的意涵，不如一些評論家認為的那麼直截了當。完全理性僅限於假想情境這件事，並不表示只有行為的理性模型可適用於自然世界的情境(和賽蒙相反)。確實，針對完全理性模型稍做修改後的模型，可以變得夠清晰而獲得接納，而且可以發揮原本模型的大部分作用。修改後的理性模型只要放寬完全理性模型規定「所有」選擇方案與「所有」結果必須被產生出來的條件，並強調理性模型的核心：在被考慮的一大組選擇方案與結果中作出價值極大化的選擇。為數學計算之目的，這帶來難以被接受的不確定程度(For purpose of mathematical calculation, this introduces an unacceptable degree of indeterminacy)。但在解釋具代表性之行為方面，行動之目的性質被展現出來的條件或許已足夠。」(初版第一章的註93。)關於最近對這場辯論令人振奮的貢獻，參見 Thomas Mayer, *Truth Versus Precision in Economics* (Aldershot, England: Edward Elgar, 1993)。

鑑於理性選擇途徑近來在政治學中躍居主流，「完全」與「有限」理性模型之間的辯論變得甚至更關係重大。賽蒙展示了「輔助」假設的必要性以及關於任何運用「完全」理性之解釋的證據，這應該讓注意力同時聚焦在宏觀與微觀層面的實證研究，旨在確認(1)在無數個合理的規定(specifications)中，行動者已經或將會採納哪一些，以及(2)這些調查中關於證據使用的規則。

圖一 理性行為者模型的運用



在最簡潔 (parsimonious) 的例子中，行為者是任一國家，概念性的國家：國家 A。這個國家的行動是依據其面臨之客觀環境來加以解釋或預測，僅僅結合理性行動概念中的四個變數：目的、選項、結果及選擇。舉例而言，分析家想像（或遭遇）一個事件，譬如這個國家的鄰國首次測試核武。要問的問題是：國家 A 將（或已經）如何回應？要在「消極回應」或「積極回應」之間作出選擇，這名分析家只需要再多一些關於這個國家的目標的額外資訊，例如，她把追求生存置於首位，或者是追求生存與權力。只要再多一層資訊（或假設），這名分析家即遭遇真實世界的一個事件，例如印度核試，並依據這個國家的目標（如安全）、其發覺自己面臨之客觀形勢（例如，在核武於技術上可行之年代，可能面臨來自巴基斯坦的潛在威脅）以及可行選項中的選擇估算，來作出解釋。驚人的是，透

過假設一個簡單、看似合理的目標函數（例如，這個國家追求安全與權力）、分析該國面臨的環境，以及考慮她可能會做什麼或者真正做了什麼，竟可完成這麼多工作。假如美國分析家在一九六二年春天時有做這樣的推測，他們會發現隨著美國戰略核武的增加，蘇聯面臨的脆弱性愈來愈大；有鑑於她當時的技術能力，透過擴增自己的洲際彈道飛彈武力來降低這個威脅，恐怕得花上幾年的時間；她有多餘的射程較短的飛彈，無法從蘇聯基地打擊美國，但部署在古巴卻可以做到這點；因此她會更傾向於原本看似無法接受之冒險行動。

隨著此核心模型的每個基本概念進一步明確化，不論是透過假設或證據，這個模型可作為一個一般性國家的發動機，譬如一個民主國家。根據主張，這類國家有更具體的目標（和其他民主國家維持和平關係），或更易於偏好某一些選項（和其他民主國家合作）。加上額外的幾層資訊，分析家塑造出一個明確國家的模型，有時這個國家的政治文化或歷史產生了知覺或錯誤知覺方面的習性，使其傾向於某些選項（例如，攻勢 vs 守勢）或對於結果的判斷（例如，一項「行動準則」）。在另一些人的運用中，尤其是外交史學家，一個國家所處之環境可能會被描繪地如此詳細，以至於確認哪些因素在解釋 X 而非 Y 時最為重要這件事，變得異常困難。這個擬人化的國家，赫魯雪夫或是柯林頓，沿著此光譜更進一步向前移動。

藉由引入（1）不確定性與（2）策略性互動，這個基本模型還可以變得更複雜。在選項的估算結果具有不確定性的世界中，要刻畫出理性行為者的選擇，需要有關於行為者對風險所持態度的進一步資訊或假設。行動者是否謹小慎微，或相反的，是承擔風險的賭徒？再者，在許多情境下，國家 A 的最佳選擇取決於國家 B 的選擇。對於這個事實的確認彰顯出，為操控國家 B 的資訊和選擇而做的交流、訊息傳達、承諾與議價，對國家 A 而言相當重要。將策略性互動轉化為賽局理論的語言，以及思考如囚徒困境（prisoner's dilemma）或膽小鬼賽局（chicken game）等格式化（stylized）賽局，可以讓決策問題的這些面向變得更鮮明。不幸的是，賽局理論家對錯綜複雜的選擇進行分析所得到的重大發現是，它們是無法預測的，如同底下的討論。

理性行動者典範

透過利用更嚴謹的行動模型的概念，我們可以讓從文獻檢視中浮現出來的模式一的一般特性變得更清晰。模式一的型態作為一種分析典範——就這個由羅伯特·金·墨頓（Robert K. Merton）為社會學分析所提出之術語的嚴格意義來說——彰顯出這個分析方式的獨特的推進力（thrust）。²¹根據墨頓，典範乃是一個分析

²¹ Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*, enlarged ed. (New York: Free Press, 1968), pp. 69-72. 墨頓對於「典範」的使用與今日此用語的常見用法一致，根據《韋伯斯特字典》（Webster's

學派所運用之基本假設、概念及命題的系統性陳述。在本研究中被系統性闡述之典範，其構成要素包括基本分析單元、組織性概念、主要的推論模式以及這個典範提出的幾項命題。雖然說服力比不上一個令人滿意的理論模型，這些典範卻代表著從鬆散、含蓄的概念性模型朝這個方向前進的重要一步。要將一個相當大程度上未經明白表示的架構清楚表達為一個明確的典範，必然是進行滑稽般的模仿（caricature）。但這麼做可以帶來一些啟發。

I. 基本分析單元：政府的行動作為選擇。外交事務中的事件被設想為國家或一國政府所選擇之行動。政府挑選會使策略目標與目的極大化的行動。這些用來處理策略問題的「解決方案」，乃分析家據以了解什麼事要被加以解釋的根本範疇。

II. 組織性概念

- A. 一元化的國家行為者。國家或一國政府是行動者，被設想為一個理性、單一（unitary）的決策者。這個行動者被人格化，彷彿它是一個人，擁有一組偏好（一致的效用函數），一組有意識的選擇，而且對於從每個選擇方案推導出的結果有單一的估算。
- B. 探討問題。行動被選擇以回應行為者面臨的策略情境。國際策略「市場」（marketplace）出現的威脅與契機促使國家採取行動。
- C. 行動作為理性的選擇。構成要素包括：
 - 1. 目的。國家安全與國家利益是策略目標在其中被構想出來的主要範疇。雖然分析家很少將策略偏好轉化為明確的效用函數，他們確實把焦點置於重大的目的且直覺地將它們結合在一起。
 - 2. 選項。推進目的之行動構成選項。
 - 3. 結果。制定每一個可供選擇的行動方案將會產生一系列結果。相關的結果就策略目標與目的而言構成了效益和成本。
 - 4. 結果。理性的選擇即是價值極大化。理性行動者挑選的選擇方案，其結果就他的目標與目的而言排序最高。

III 主要推論模式。假如一個國家或她的代表完成了一個特定的行動，這個行動必定是為了達成行為者的目的而選擇的價值極大化手段。理性行為者模式的解釋力量源於這個推論模式。找出行動要完成的目的，謎題即獲得解答。

Dictionary) 的定義：「一個科學學派或學科的哲學和理論架構，理論、定律、通則化以及為支持它們而做的試驗在此架構內被系統性地闡述。」相同的基本概念被湯瑪斯·孔恩（Thomas Kuhn）與伊姆雷·拉卡托斯（Imre Lakatos）用來推動進一步的主張。參見 Kuhn, "Reflections on My Critics" and Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes" in Lakatos and Musgrave, eds., *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970)。

IV. 一般性命題。在主張分析於其內部開展的範疇應該明確清楚之際，本研究強調了嚴肅看待解釋之邏輯的重要性。因此，解釋所倚賴的命題必須清楚地闡述。

偏好極大化行為的基本假設創造出簡單的命題，這些命題對大多數理性行為者模型的解釋來說極為重要。一般性原則可以被闡述如下：任何特定行動的可能性來自一個國家的下列組合：(1) 相關的價值與目的，(2) 察覺到的可選擇的行動方案，(3) 對於結果的評估（由每個選擇方案推導出來），以及(4) 每一組結果的淨估價（net valuation）。這產生了兩個直覺般明顯卻強而有力的命題。

A. 一個選擇方案被察覺到的成本增加（一個行動將帶來的結果的價值減少，或達成固定結果的機率降低），降低了這個行動被選擇的可能性。

B. 一個選擇方案被察覺到的成本降低（一個行動將帶來的結果的價值增加，或達成固定結果的機率增加），提高了這個行動被選擇的可能性。

V. 理性行為者分析裡所運用的根本方法，是謝林所稱的「感同身受式的問題解決」（vicarious solving）。面對令人費解的政府行動，分析家將自己放在國家或政府所處的位置。對問題的策略特性進行檢視，讓分析家得以利用理性行動的原則細究**作為和不作為（commissions and omissions）**。關於行為的細節、政府官員的聲明及政府文件的證據接著經過整理，好讓價值極大化的選擇（從行動者的角度觀之）浮現。

然而，必須指出的是，對於一個政府所完成的任何行動或一組行動，一位富有想像力的分析家能夠針對偏好極大化的選擇作出解釋。用更正式的說法來表達這個論點，雖然有點像是開玩笑，但我們可以陳述一個「理性定理」（Rationality Theorem）：**不存在一個活動模式讓一位富有想像力的分析家無法寫出多個目標函數使得這個活動模式讓每一個函數極大化（原文為 There exists no pattern of activity for which an imaginative analyst cannot write a large number of objective functions such that the pattern of activity maximizes each function）**。因此，對於出色的模型一分析家而言，問題不僅僅是找出一個或一組目的，據以構思價值極大化之選擇的由來。更確切地說，他在提出關於政府的目的、選項及結果的主張時，必須堅持證據法則，讓他得以在不同的解釋中作出區別。

圖二概述模型一的分析家在解釋一個政府行動或評估一個行動的可能性時，試圖回答的核心問題。

圖二

模型一：簡化的核心問題

為了解釋（或預測）現象 X（例如，一九六二年十月蘇聯意圖在古巴設置核飛彈）

假設：

- X 是一個國家的行動。
- 這個國家是一元化（unified）的行為者。
- 這個國家有一個一致的效用函數。
- 這個國家的行動和威脅與機會有關。
- 這個國家的行動是追求價值極大化（或預期價值極大化）。

問題：

1. 對行為者而言，出現了什麼樣的威脅和機會（例如，一九六二年戰略核武的平衡）？
2. 行為者是誰（例如，蘇聯，或是蘇聯在一九六二年時的領導人赫魯雪夫（Nikita Khrushchev））？
3. 它的效用函數為何（例如，生存、權力極大化、威脅極小化等等）？
4. 欲使行為者在具體形勢下之目的極大化，最佳的選擇為何（例如，蘇聯在古巴部署核飛彈）？

古典模型之說明

理性行為者模型在思考政府行為和國際關係時被廣為使用。某些學者如今明白承認這種運用而且如此表示。至於其他學者，對於這個模型的範疇與假設的倚賴，依舊未加以言明。確實，對於在這個領域從事學術寫作的研究者來說，其中一項挑戰在於不被學者所作的否認聲明（disclaimer）誤導，而是要檢驗他們的作為。在本節中，我們的目的是證明這個典範如何被許多不同派別的學者——有時是更為明白地，有時是未加說明地——用來解釋過去及當代的事件。

古典現實主義

自從修昔底德在近二五〇〇年前從事撰述以來，分析國際關係的主流途徑一向是「現實主義」（realism）學派——如同近代的擁護者如此稱呼自己。在二次大戰後的時期，這個學派在學術界與政策圈內變得非常顯赫，當時它的提倡者，包括喬治·肯楠（George Kennan）、摩根索以及其他人士，提出這個學派的主張，以抗衡被他們稱為「理想主義」（idealism）、「法律主義」（legalism）有時甚至是「烏托邦主義」（utopiansim）的另一派途徑。藉由強調人性的邪惡面，現實主義學派試圖反擊美國人天生、天真的樂觀主義。他們主張，就本質而言，人類有尋求支配他人的動機，這使國家間政治成為爭奪權力的鬥爭，而現實政治

(realpolitik) 的政策則是生存的必要處方。

古典現實主義的堅實核心始於理性行為者模型的兩項基本原則，此即：(1) 單一的 (unitary) 國家是國際事務中的關鍵行為者；(2) 國家理性地採取行動，計算可選擇之行動方案的利弊得失，並選擇使其效用極大化的行動。除了這些以外，現實主義學派的獨特之處在於他們的假設：(3) 國際社會是一座「叢林」，如同湯瑪斯·霍布斯 (Thomas Hobbes) 所闡明的，在不存在任何支配一切的權威的情況下 (讓秩序或正義變成例外，而非常規)，叢林中一頭野獸對其他同類的侵略行徑是常態；(4) 國家在政治生命中追求的首要目標是安全和權力。在解釋從西元前五世紀的伯羅奔尼撒戰爭到其後的無數場戰爭之事件時，現實主義學派從意圖、恐懼及國家的知覺中找出原因。正如修昔底德對伯羅奔尼撒戰爭提出的解釋：「真正的原因我認為絕大部分是看不見的因素。雅典力量的成長，以及這在古斯巴達引發的警覺，導致戰爭無可避免。」²²

在前一個世代，這個傳統的倡導者中，幾乎沒有人比肯楠更具影響力。在他離開政府展開作為歷史學家與評論家之第二生涯的不久前，這位經驗豐富的外交官在芝加哥大學發表了一系列具歷史重大意義的演說。²³ 很少有美國近代外交史的概述像肯楠這篇簡短的芝大演說這麼有影響力。肯楠的論點，一言以蔽之，就是認為某些根本的事實總是決定了美國的安全，而且未來仍是如此，美國人漠視這些永恆不變的事實乃是咎由自取。對肯楠而言，這些事實包括在稍早的時代中依靠英國及其帝國的地位，以及在之後，倚賴歐洲穩定的權力平衡來防止任何強權宰制歐亞大陸。因此，美國正確地投入歐洲的二次大戰以保護這些利益，而且在戰後以馬歇爾計畫 (Marshall Plan) 協助穩定歐洲局勢。類似的觀點也聲援美國加入二戰，深具影響力地由新教神學家萊因霍爾德·尼布爾 (Reinhold Niebuhr)、地理學家尼古拉斯·史派克曼 (Nicholas Spykman) 及專欄作家、曾任政府顧問的沃爾特·李普曼 (Walter Lippmann) 清楚地表達。²⁴

²² Thucydides, *The Peloponnesian War*, trans. Richard Crawley (various editions), chapter 1, paragraph 24. 修昔底德論證之長處以及這是否真為他評估這場戰爭原因之方式的問題，相關檢視參見 Donald Kagan, *The Outbreak of the Peloponnesian War* (Ithaca: Cornell University Press, 1969), pp. 345-56。值得注意的是，一些近代的學者抗拒古典現實主義學派對修昔底德的挪用。參見，如 Daniel Garst, "Thucydides and Neorealism," *International Studies Quarterly* 33, no. 1 (March 1989)。

²³ George Kennan, *American Diplomacy 1900-1950* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), pp. 3-4.

²⁴ 關於戰爭期間以及緊接其後之時期，尼布爾、史派克曼及李普曼之見解影響其讀者的重要例子，參見 Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics* (New York: Scribner's, 1932) and *The Irony of American History* (New York: Scribner's, 1952); Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt Brace and Company, 1942); and Walter Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston: Little, Brown, 1943); 另參見 Ronald Steel, *Walter Lippmann and the American Century* (Boston: Little, Brown, 1980), pp. 404-08。在知識分子之中，這個時期極具影響力的另一

數十年後回憶他在芝大的演說時，肯楠表明了貫串其分析的理性行動典範。「政府是代理人」，他寫道，「不是當事人。它的主要責任是維護其代表之國家社會的利益……。」這些利益「基本上是攸關它的軍事安全、它的政治生命的完整性以及它的人民的福祉的那些利益」。政府必須理性地辨識出這些需求，並讓其承擔的義務與任務和對國際環境產生影響的真正可能性產生合理的聯繫。²⁵

摩根索，與肯楠同時期人物中其中一位研究國際關係的政治學家，是古典現實主義的擁護者。摩根索的重要著作《國家間政治》(Politics among Nations)，強調在研究外交政策時運用理論架構的必要性。他清楚地表示：「要對外交政策之事實性原始材料賦予意義，我們必須以一種理性的輪廓(rational outline)著手處理政治事實，一個提示我們外交政策可能意涵的圖像。」要解釋國家在特定情境下的行動，分析家必須重新思考這個國家面臨的問題，並重演領導人的選擇情境。摩根索提出明確的指引：

我們將自己放在一位政治家所處的位置上，他必須在特定情勢下應付一個確定的問題，而我們問問自己，從一位必須在特定情勢下應付這個問題的政治家的角度來看，理性的選擇方案有哪些（永遠假設他以理性方式行事），而這些選擇方案中的哪一個，是這位特定的政治家，在這些情勢下行事，有可能會選擇的。²⁶

個現實主義論述是E.H.卡爾(E.H. Carr)的*The Twenty Year's Crisis, 1913-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1981; first published in 1940)。概括的介紹參見Michael Joseph Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger* (Boston: Louisiana State University Press, 1986)。

關於肯楠的思想，我們期盼由約翰·路易斯·蓋迪斯(John Lewis Gaddis)籌備之傳記的出版。在這之前，最佳的參考來源是蓋迪斯的*Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 25-53; Anders Stephanson, *Kennan and the Art of Foreign Policy* (Cambridge: Harvard University Press, 1989); Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger*, pp. 165-91; 關於在政府任職時期的肯楠，見Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950* (Princeton: Princeton University Press, 1992)。

²⁵ George F. Kennan, "Morality and Foreign Policy," (1985) in Kennan, *At a Century's Ending: Reflection, 1982-1995* (New York: W.W. Norton, 1996), pp.270, 279.

²⁶ Morgenthau, *Politics among Nations*, pp. 5-6 (強調部分為後來添加)。關於對摩根索著作的批評，參見Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger*, pp. 134-64。阿諾·伍爾佛斯(Arnold Wolfers)在「國際政治中之行為者」(The Actors in International Politics)這篇經典文章中觀察到，「直到最近，國際政治研究中『國家作為唯一行為者』的途徑是如此根深蒂固，以致於它或許可以被稱為傳統途徑」(in *Theoretical Aspects of International Relations*, Williams Fox ed., Notre Dame, 1965, p. 83)。他檢視文獻中兩個較晚出現的派別，「人類心智」(minds of men)理論以及「決策」(decision-making)途徑，並主張這些新的參考架構相當於對傳統途徑的一種頗為貧乏的背離(a rather meager departure)。雖然同意這些派別所作之貢獻，伍爾佛斯卻捍衛傳統的「國家作為行為者」模型是「我們對國家行為與反常舉動之預期的根據標準」(同上，頁九十八)。它確立了「國家在不同國際情境內的『正常』行動與反應」(同上)。

因此，雖然摩根索發覺有關二次大戰起因的大辯論相當有趣，他卻信心滿滿地提出自己的解答，如同本章開頭所述。

對於像摩根索這樣的「古典現實主義者」來說，國家利益雖然會受到政治與文化脈絡的影響，最終卻是以客觀的權力事實作為根基。和肯楠一樣，他相信理性、經驗豐富的政治家能夠辨別這類客觀事實。備受推崇的政治家，從普魯士的腓特烈大帝（Frederick the Great）到美國的喬治·華盛頓（George Washington），都為未來世代的利益寫下政治遺言，從他們學習到的永恆真理中提煉出精華。²⁷

今天，亨利·季辛吉（Henry Kissinger）最近的暢銷書《大外交》（Diplomacy）承襲了這個傳統。曾任國家安全顧問與國務卿的季辛吉，強調國家（與政治家）造就他們所處世界的程度，而非相反的情況。²⁸但國家的選擇受限於他們的「獨特環境」和她們的歷史，歷史——對美國來說——被他形容為「信念超越經驗」的一段勝利旅程。²⁹雖然他相當了解政策形成的複雜程度，季辛吉對於國家行動的解釋仍描繪出單一行為者追求國家之目的。確實，他推崇的治國之道是能夠「將一個民族的經驗與[政治家的]遠景聯繫起來」，不受政府政治的泥沼所束縛。³⁰

在歐洲的傳統中，雷蒙·阿弘（Raymond Aron）的《和平與戰爭：國際關係理論》（Peace and War: A Theory of International Relations）包含如此廣泛的主題，並透露出如此多樣的利益，以至於他人在使用這本書作為例證上感到猶豫。儘管如此，可以指出的是，他的理論相當大程度上是倚靠理性、一元化、國家行為者的假設。

「國際關係理論是從作決定的自主中心（國家的政府）的多元化發出，因此是從戰爭的風險出發，並從這個風險中推出計算手段利弊的必要性。」³¹在批評摩根索等理論家試圖根據一個單一的目標來解釋國家行動時，阿弘主張政府追求各種不同的目標，受到「使它不得不計算武力或手段利弊的戰爭風險」所調和。他的理論探討（1）社會對「國家間衝突之利害關係」，[以及]參與者選擇之目標的影響，（2）國家追求這些目標時所處的國際體系或外交聚落（constellations），

²⁷ 參見 Felix Gilbert, *To the Farewell Address: Ideas in Early American Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1961)。

²⁸ 這可能是源於美國具有足夠實力和機會形塑他所身處的世界，但其他較小的行為者（如台灣）就只能較為被動地適應而沒有能力去形塑其所身處的世界。

²⁹ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994), p. 18.

³⁰ 引述的這段文字來自 Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh, and the Problem of Peace, 1812-1822* (Boston: Houghton Mifflin, 1957), p. 329; 參見 Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger*, pp. 192-217。

³¹ Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (New York: Doubleday, 1966), p. 16（強調部分原書即有）；另參見 Stanley Hoffmann, *The State of War: Essay on the Theory and Practice of International Relations* (New York: Praeger, 1965), pp. 22-53.

及(3)當今國際體系的歷史特性。不過，這個目標是由社會決定而且必須在特定國際體系內行動的行為者，是理性、計算利弊的一國政府。在解釋國家行動時，阿弘將焦點置於這名行為者的利弊計算，聚焦於「國際關係行為的邏輯」上。³²

新現實主義（結構現實主義）

過去二十年來，美國學術界中在古典現實主義之外的重要替代選擇稱呼自己為「新現實主義」(neorealism)或「結構現實主義」(structural realism)。³³這個學派的成員試圖在兩個層面上將自己和早先的現實主義者區隔開來：第一是「**符合科學法則**」(to be scientific)的抱負，第二是他們對於體系層次變數的重視。霍布斯認為，一個環境如果缺乏凌駕一切的權威就是「無政府的」(anarchic)，新現實主義者從這個洞見出發，試圖為國際**生命(life)**的特性和政府外交政策的內容演繹或推論出具有重大意義的結果。用凱斯·遜寇(Keith Shimko)貼切的總結來說，「新現實主義者之間對於無政府狀態究竟造成了什麼存有爭論，對於無政府狀態是這個後果的原因則意見一致。」³⁴古典現實主義者運用的邏輯推理是取決國家的動機或傾向：壞事發生是因為有壞的國家或政治家。相形之下，新現實主義者強調情勢的推理：就算好的國家發現自己處於壞的位置，壞事還是會發生。對新現實主義者來說，悲劇才是故事的主軸，而非邪惡。³⁵舉例而言，羅伯·杰維斯(Robert Jervis)如此解釋「安全困境」(security dilemma)，一個國家只要強化自身的防禦能力，就算她沒有侵略的意圖，仍會引發鄰國的恐懼。³⁶特別是在當前的技術導致防禦能力和攻擊能力幾乎難以區分的例子中，一個國家毫無惡意的行動可能會造成鄰國作出提升自身軍備的反應。如此，一系列的行動，每一個都造成對方作出意想不到的反應，即便沒有一個行為者一開始就懷有任何敵對意圖，仍會導致衝突發生。

新現實主義的主要提倡者是肯尼思·沃爾茲(Kenneth Waltz)，他的著作《國際政治理論》(Theory of International Politics)試圖將摩根索的政治現實主義化約

³² Aron, *Peace and War*, pp. 16, 17, 177, and see pp. 177-83.

³³ 有趣的是，在國際關係的次領域內，將「新」(neo-)這個前綴詞貼到對於著作主要部分之敘述上的，通常是評論這個著作的批評家。參見，例如，Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism," in *Neorealism and Its Critics*, ed. Robert O. Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), p.257, on neorealism, and Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed. David Baldwin (New York: Columbia University Press, 1993), p.117 on neo-liberal institutionalism. See Colin Elman, "Neocultural Progress? A Preliminary Discussion of Lakatos's Methodology of Scientific Research Program," paper for the American Political Science Association Annual Meeting, August 1997.

³⁴ Keith Shimko, "Realism, Neorealism, and American Liberalism," *Review of Politics* 54 No.2 (Spring 1992), p. 299.

³⁵ 最好的例證就是約翰·米爾斯海默的知名著作：《大國政治的悲劇》，以悲劇來形容和描述大國行為的特質及其互動的結果。

³⁶ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 62-113.

為更嚴謹、更有條理的國際政治理論。沃爾茲所稱「結構現實主義」的精髓，在於適切辨識民族國家所處的國際環境。無政府狀態是這個國際環境的決定性特徵。沃爾茲使用了關於我們先前稱為「概念性」國家的簡單描述。在他的理論中，國家是難以分辨的撞球，只有一個屬性例外。依照國民所得（GNP）、軍事能力等客觀地加以衡量，國家綜合國力的差距乃關鍵性變數。由無政府狀態這樣的一般性條件，沃爾茲預測「體系內有朝向平衡的強烈傾向」。這並非預期平衡一旦達成後將繼續維持，而是平衡一旦被打破後將會恢復，不論以何種方式。從冷戰期間美國與蘇聯的綜合國力幾乎旗鼓相當的事實，沃爾茲解釋了他發現兩國行為具有顯著相似性之事。³⁷

什麼因素促使一個國家採取「反制平衡」的動作來回應一個更強大的國家，也就是用更大力氣去增加自身權力或與對立的集團結盟？雖然沃爾茲費盡力氣想要只靠無政府狀態和權力差異來解釋權力平衡，最終他仍承認，他需要一個額外的假設，即國家是「單一行為者，最小尋求自保，最大追求支配世界」。³⁸因

³⁷ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p.129 ff. 關於本書上下文中沃爾茲的最佳總結，包括來自他的原著而略經修改的四章版本，參見 Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*。

³⁸ Waltz, *Theory of International Politics*, p. 15; and Waltz, "Anarchic Order and Balance of Power," in *Neorealism and Its Critics*, p. 117. 沃爾茲有時也利用進化模型（evolutionary model）來解釋國家的選擇，而非使用理性選擇模型。「這個理論僅表示，如果有些人的表現相對不錯，其他人將會模仿，否則將遭遇失敗。」在這樣的看法中，權力平衡體系的運作實際上是自動的，而國家幾乎是機械性地對權力結構作出反應，而非真正作選擇。

十八世紀的思想家也喜愛一個機械性的普世理論，為他們對自然界科學秩序的熱切追求，在政治世界提供一個相同事物。參見 Edward Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (New York: W.W. Norton, 1995)。馬克思主義理論也常掉入進化模型，而非以理性的目的性決定來解釋行為，模型中的國家似乎是遵守自然（或歷史）法則。老一輩的學者或許會想起伊尼斯·克勞德（Inis Claude）著作 *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962) 裡關於權力平衡之「自動」（automatic）與「人為」（manual）版本的討論。

但對沃爾茲和其他「新現實主義者」來說，和更近代的馬克思主義理論家類似，體系的結構僅代表一組限制與機會，對國家如何界定她們的目標和選擇發揮關鍵的影響力。在這些界限內，沃爾茲在解釋國家行為時倚賴了理性行為者模型。誠如基歐漢（Robert O. Keohane）指出的，「沃爾茲確實倚賴理性論點，儘管他先前的說法 and 這點相反。」Robert O. Keohane, "Theory of World Politics," in *Neorealism and Its Critics*, p.173。

進化模型拋棄了理性典範，而用自然生物的演化適應來類推國家行為，該模型有時是以生態結構決定論或是經濟或權力結構之解釋性力量的論點呈現出來。例如，Jared Diamond, *Guns Germs and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: W. W. Norton, 1997)。然而，天擇的進化典範至少有三個其他缺點。第一，科學家漸漸不接受對於現存體系的「適存度」（fitness，或譯「生存成就」）或最佳調適可適當解釋物種偶發性生存、消失或繁衍的看法。關於這方面的討論以及對於流行與科學文化中頻繁出現天擇隱喻的批評，參見 Stephen Jay Gould, *Wonderful Life: The Burgess Shale and the Nature of History* (New York: W. W. Norton & Company, 1989); 另請參見朝向複雜性與「適存舞台」（fitness landscape，或譯「生存成就空間」）之本能的相關討論，在 Murray Gell-Mann, *The Quark and Jaguar: Adventure in the Simple and the Complex* (New York: W. H. Freeman and Company, 1994), pp. 235-60。第二，這個理論習於採取貶低人類認知（cognition）與意識（consciousness）之重要性的立場，這在哲學上難以辯護。參見 Barry Schwartz, *The Battle for Human Nature: Science, Morality and Modern Life* (New York: Norton, 1986); 不過仍

為他追求的目標是建立一個國際關係理論，而非外交政策行動的理論，沃爾茲試圖將他有關理性國家追求價值最大化之假設所產生的作用減到最小。確實，在和批評人士的辯論中，他試圖否認（在一些場合）並盡量降低（在其他場合）他提出之理論在解釋和預測國家行為方面的意涵。儘管如此，在他的原著以及其後針對這本書的評論中，他都忍不住從這個理論中導出關於國家如何回應其他國家之力量的重大意涵。³⁹

遭遇一個更強大的國家或國家集團時，按照沃爾茲之理論的預測，一個國家會有什麼作為？首先，沃爾茲預期這個國家會竭盡所能增強自己的能力，例如，在可行的情況下取得核武。因此，他在一九九三年時曾預測，德國和日本將「儘早」成為核武國家。⁴⁰其次，沃爾茲的結構現實主義使他預期一個國家會和其他國家組成反制同盟，藉以恢復權力平衡。所以，在蘇聯瓦解之後，他也預測「北大西洋公約組織」（NATO）將隨之解體，而且會出現一個或多個旨在抑制美國霸權的同盟。⁴¹

一個世代的新現實主義同僚及志同道合的人士和沃爾茲共享了一串核心假設，其中包括理性行為者模型的核心假設，即單一的國家作為主要行為者，其行動在計算利弊得失並選擇最大預期價值之意義下是理性的。他們和沃爾茲一樣堅持體系變數作為國際政治環境之決定性特徵的重要性，明確說來即無政府狀態與國力的實質差距。他們分享了關於體系內理性行為者之目標和目的之進一步假設——有些人比其他入更願意承認這點：也就是，生存是她們最重要的目的；有一些國家（雖然不是所有國家）試圖支配其他國家；國家在追求生存和安全方面本

有強調理性與認知的生態觀點，參見 Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1965)。第三，這類進化理論無可避免地被迫解釋在漫長時期中浮現的結果，這使它們無法進行嚴肅的嘗試以解釋像人的一生（或是許多生命）這樣短的時間內所發生的個體層次結果。在這一點上，對於人類心智進化之一般性理論的批評，參見 Steve Jones, "The Set within the Skull," *New York Review of Books*, November 6, 1997, pp. 13-16。

³⁹ 沃爾茲也試圖解釋權力平衡之外的其他一般性現象。例如，他斷言兩極體系中戰爭的可能性更高，而且隨著互賴增加，兩國之間更有可能發生戰爭。針對沃爾茲以及運用新現實主義來解釋外交政策，參見 Collin Elman, "Horses for Course: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy," *Security Studies* 6 (Autumn 1996): 54-57。艾爾曼列舉沃爾茲運用他的理論從結構性、系統性因素來解釋外交政策的例子包括：希臘次要城邦國家聯合力量較弱的斯巴達對抗力量較強大的雅典；普魯士海軍元帥提爾皮茲（Admiral Tirpitz）追趕英國海軍實力；英國加入海軍軍備競賽作出回應；主要歐陸強權效法普魯士的軍事參謀體制；美國（作為任何海軍軍備競賽的準贏家）的合作使《華盛頓海軍限武條約》（Washington Naval Arms Limitation Treaty，俗稱《五國海軍條約》）得以簽署；一次大戰前的法俄同盟外交；以及二次大戰前法國採取「卸責」（buck-passing）策略。

⁴⁰ 眾所周知德國和日本截至2015年還沒有裝備核子武器。有趣的是日本始終堅持「無核三原則」（不製造、不持有、不引進）核武，而被認為需要對二戰負更大責任的德國，冷戰時期是有核武投擲任務的（當然是置於北約管制之下）。

⁴¹ Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security* 18 (Fall 1993): 44-79。

質上是自私自利的，不願在她們的重大利益上依賴他國，或是犧牲自己的安全來提升他國的安全或福祉。誠如亞歷山大·溫特（Alexander Wendt）對新現實主義的深刻批評「無政府狀態是由國家造就」所顯示的，許多現實主義者宣稱從無政府狀態加上單一理性行為者的最精簡假設，推導出關於國際政治和外交政策的重大結論，這樣的說法其實站不住腳。他們從帽子裡變出的兔子，事實上大多是之前就偷溜進帽子裡，他們往往卻未認清這件事。⁴²雖然大多數的新現實主義者聚焦在情勢的特徵作為他們分析時的因果動力，但溫特證明了，未被承認的目的假設——例如，國家掠奪成性而非安於現狀——在他們的解釋當中，實際上發揮了大部分的功效。⁴³

大部分的新現實主義者已經發覺，沃爾茲的簡約理論不足以解釋常被觀察到的國家行為。因此，他們已明確為理論**增添了內容（thickened）**，一方面是針對國家發現自己所處的國際環境，另一分面是針對國家的意向。例如，沃爾茲試圖用國家或國家集團之間的力量差距來解釋戰爭的可能性，而其他學者則注意到，科技的改變對戰爭風險產生了強大的影響；舉例而言，現行科技有利於「攻擊」，或是相反地，有利於「防禦」。⁴⁴史蒂芬·沃特（Stephen Walt）走得更遠，他堅持在解釋誰和誰結盟以及時間多長時，必須考慮國家的行為，而非只是她們的綜合國力。沃特認為，同盟的形成並非如沃爾茲所主張的，是為了因應權力失衡，而是針對威脅失衡（imbalances of threat）的回應。威脅不僅是從客觀的軍事力量、地理鄰近性以及進攻或防禦的定位來予以操作化定義，國家的意圖和行為也必須納入考慮。因此，沃特對於威脅運用了客觀與主觀的詮釋，他在解釋中東地區同盟格局出現變化等事件時，對於後者的倚賴更勝於前者。⁴⁵

其他的學者甚至進一步跨越了新現實主義理論的邊界，他們堅持有必要考慮國家與其領導階層的認知（perception）和信念（beliefs），以解釋並預測同盟格局、戰爭及其他互動。杰維斯教導了好幾代的學者，認知與錯誤認知在國際政治中的重要性無法化約。國家在先前已建立起的印象中吸收新資訊時，往往看見她

⁴² Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* 46 (Spring 1992).

⁴³ 另請參見 Randal Schweller, "Neorealism's Status Quo Bias: What Security Dilemma?," *Security Studies* 5 (Spring 1996)。

⁴⁴ 參見，例如，Stephen Van Evera, "The Cult of Offensive and the Origins of the First World War," *International Security* 9 (Summer 1984): 58-107 以及 Jack Snyder, "Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984," *International Security* (Summer 1984): 108-60。

⁴⁵ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987). 參見 Thomas J. Christensen, "Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940," *International Organization* 51 (Winter 1997)。柯慶生（Thomas J. Christensen）認為，領導人將目光集中在潛在同盟中「第一線」國的感知力量（perceived strength），卻常錯誤詮釋體系的權力能力分布以及進攻或防禦準則的有效性，在多極體系中尤其是如此。這導致他們採行的同盟政策，常常從結果看來似乎是違反直覺或甚至是危險的，例如，拿破崙三世（Napoleon III）在普奧戰爭中袖手旁觀，或是英國與蘇聯在一九三八年的捷克危機中將關鍵的責任推給法國。

們期望看見的；只把注意力放在和眼前關切之事有關的資訊；錯誤運用「歷史教訓」；想像他國行為是不切實際地集中化、規劃與協調；高估自身的重要性；以及過度被一廂情願的想法所影響。⁴⁶史蒂芬·范·埃佛拉（Stephen Van Evera）對於一次大戰爆發的分析顯示，歐洲主要強權認為攻勢軍事戰略具有優勢的錯誤看法（即范·埃佛拉和傑克·史耐德（Jack Snyder）所稱的「攻勢崇拜」（the cult of the offensive）），是導致七月危機期間動員計畫迅速出現的關鍵因素。⁴⁷這樣的看法證明是完全錯誤的，因為它並未充分考慮到，科技的改變事實上早已讓守勢取得優勢，一如血腥的壕溝戰所展現的。但如同他作出的結論：「進攻占據優勢的認知引發這些相同的……危險，即便根本不存在這樣的事實。如果國家認為攻方比較強大，她們將會表現地彷彿是如此。」⁴⁸柯林·艾爾曼（Colin Elman）在他極具洞見的文章「人盡其才」（Horses for Courses）中，用圖表分析了結構現實主義的不同類型、相關的途徑以及關係比較遙遠的遠房理論，我們從該文中重新繪製一個樣式經過修改的圖表作為註腳。⁴⁹

國際制度主義

國際制度主義進一步跨越了新現實主義，關注體系範圍的制度和互動作為主要的因果因素，尤其是在解釋國家間合作時。他們首先指出，在二戰之後的時期，像「國際貨幣基金」（International Monetary Fund, IMF）或「國際能源總署」（International Energy Agency, IEA）這樣的國際制度，在數目和重要性方面與日

⁴⁶ 關於杰維斯著作的最新綜整，參見他的書，*System Effects: Complexity in Political and Social life* (Princeton: Princeton University Press, 1997)。在本段落的脈絡下，特別參見 Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passing Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization* 44 (Spring 1990): 137-67。

⁴⁷ 參見 Van Evera, "The Cult of Offensive and the Origins of the First World War;" and Snyder, "Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984"。

⁴⁸ Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security* 22(Spring 1998): 5-43.

⁴⁹ Elman, "Horses for Courses," Diagram 1 is reproduced, slightly modified, as Figure 3:

圖三

無政府狀態—基本假設以及一些可能的外交政策策略



遽增，經濟和其他跨國互動也變得愈來愈顯著。⁵⁰基歐漢、喬瑟夫·奈伊（Joseph Nye）、史蒂芬·克蘭斯納（Stephen Krasner）、麗莎·馬丁（Lisa Martin）及其他政治學者承襲恩斯特·哈斯（Ernst Hass），試圖證明這些制度與過程重要的程度和原因。⁵¹確切而言，根據制度主義者，制度的重要性在於，它們影響（1）國家行為者可獲得的資訊，以及（2）國家間合作的交易成本。

舉例來說，考慮由美國領導、多國參與的波士尼亞維和任務之議題。在為波士尼亞創設這支軍事部隊（名為 SFOR，後改稱 IFOR）之前，「北約」國家早已支付這批軍隊的固定成本，他們的裝備與訓練，以及中歐地區用來為他們提供補給和保護的機場和陸軍基地。「北約」國家採取果決行動的能力不言可喻。因此，建立一支能夠介入波士尼亞情勢的軍事部隊，只需為干預行動付出邊際成本，即金錢與折損生命的風險。這推進了原本極不可能發生的干預行動。相比之下，考慮一下波士尼亞維和任務的問題會是如何，如果「北約」國家是被迫從無到有地創造出這個組織性能力，或甚至從自己國內尚未建立的單位中召集這支部隊，或從未在「北約」的脈絡下學習到如何合作。如果沒有國際制度，在波士尼亞的干預行動就不會發生，⁵²既然如此，在解釋國家行為時，這些制度即構成關鍵的因果變數，至少在這個例子中是如此。這些制度最初創設時目的大不相同（亦即圍堵蘇聯），這個事實純屬偶然的巧合。⁵³

國際制度途徑的主要倡導者基歐漢，清楚陳述了這個途徑的假設、其探討之

⁵⁰ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984). 另參見 Keohane, "Institutionalist Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism*。如基歐漢所指出，國際組織的數目在一九四五年至一九八〇年之間增加了六倍，同上，頁二八五。

⁵¹ 參見 Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958)。雖然在他的大多數著作中，克蘭斯納常站在現實主義者這邊，將國際制度基本上視為國家權力的附帶現象（參見，例如，"Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," in Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism*）；另見他將建制（regimes）視為自主的變數，in Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)。

⁵² 不過，譯註者也要提出一點，就是未必要存在既有的國際合作體制才能發起多國共同的合作。即使是越戰這一廣受批評，且一般被認為是美國唱獨角戲的干預，其實仍有 29 個國家派兵參戰或提供軍事層次的支援。

⁵³ 雖然不常被國際制度主義者注意到，但這類制度產生獨立影響的一個清楚說法即是可以被陳述如下的主張：「建立擁有能力的制度，實際上，預先支付龐大的固定成本，從而使不用支付太多邊際成本的行動成為可能，增加了這類行動的可能性。」參見 Graham Allison and Hisashi Owada, "Democracy and Deadly Conflict: Reflections on the Responsibilities of Democracies in Preventing Deadly Conflict," paper for the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (forthcoming)。如艾利森與小和田恆（Hisashi Owada）所主張的：「國家採取行動的意願重要地受到這類已建立能力的存在所影響，這些能力完成任務的本領是明顯的，而且付出更少的邊際成本就可以派上用場。」這項主張和論證方式基本上是取自第三章模型二的論點，其突顯國際制度學者和模式二分析家之間交相激盪的機會。關於這個論點早先的版本，參見 Graham Allison, "Military Capability and American Foreign Policy," *Annals of the American Academy*, March 1973, pp. 17-37: 「如果美國人發覺去任何地方做任何事很容易，他們將一直去某個地方做某件事。」

變數、這個理論力有未逮之處及原因。國際制度主義者從核心的理性行為者模型（一元化的國家行為者在情境中理性地追求價值極大化）出發。「制度理論假設國家是世界政治中的主要行為者，她們的行為是以她們對自身利益的概念作為基礎。」⁵⁴制度主義者承認現實主義者所運用之結構性因素（無政府狀態與權力分布）的重要性。⁵⁵但制度主義者堅稱，另一層的體系層級因素，也就是國際制度，在解釋國家行動時是必要的。⁵⁶基歐漢明白承認這樣的制度理論不夠完備，從而不足以提供適當的解釋，因為它把國家追求的利益看成超出理論之外或是外生的（exogenous）。⁵⁷因此，他作出的結論是，制度主義（還有新現實主義）必須透過一個進一步的國家理論來加以補強——一個處理國家利益、特定目標、信念及認知來源的理論。⁵⁸

制度主義者論點的簡明解析，在羅伯特·艾克斯羅德（Robert Axelrod）和基歐漢所撰《在無政府狀態下達成合作》（Achieving Cooperation under Anarchy）一文中或許最為清楚。⁵⁹他們討論的問題是：在沒有更高權威來強制執行協議的無政府國際環境中，理性、追求價值極大化的國家什麼時候仍會攜手合作？（她們何時會採取可望為各方帶來更高報酬的協調行動，而非她們可能會同意的任何

⁵⁴ Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism*, p. 271; 他對於新自由主義標籤的厭惡在頁 298 第 3 點（他更喜歡「制度主義」或大概是「理性制度主義」）。關於國際制度與合作（和友好的和睦並非同一件事）作為國際政治中的強大因素，參見 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977); Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics* 38 (October 1985): 226-54; Lisa L. Martin, "Institution and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict," *International Security* 16 (Spring 1992): 143-78; Richard Rosecrance, *The Rise of Trading State* (New York: Basic Books, 1986); and Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview, 1989)。關於建制的本質和定義，與國際制度主義重疊的一組解釋，參見 Stephen D. Krasner, "Structure Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in Krasner, ed., *International Regimes*, pp. 1-22。

⁵⁵ 參見 Keohane, *After Hegemony*, Part II.

⁵⁶ 同上，頁十五至二六。另參見 Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge," p. 294: 「在《霸權之後》（*After Hegemony*）一書中，我一開始就強調，體系層次的理論不可能是完備的。」

⁵⁷ 同上，頁二八五。

⁵⁸ 同上，頁二九四至二九五：「缺乏一個要求分析國內政治的利益理論，沒有任何國際關係理論是完全充分的……更多的研究將須在國家層次進行，而非在從國際體系整體來看。」另參見 Axelrod and Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy," 在這篇文章中他們的最初結論強調「認知的重要性」：「《在無政府狀態下達成合作》一文的撰文者起初並沒有特意要探討認知在決策中的角色，但認知的重要性不斷地自我彰顯(kept asserting itself)。」基歐漢的著作提供了一種折衷主義，超出當前制度主義理論論述的邊界，反映出他對現實世界的潛藏興趣。從而，注意到「利己的觀念是彈性的」，他的制度理論探究了國際制度可能改變利己概念的方式。參見 Keohane, *After Hegemony*, pp.131-32。「在有限理性下從事勞動的行為者將重視建制所提供的經驗法則。如果政府擔心他們的繼任者改變偏好，他們有可能尋求加入建制，以約束未來的行政團隊。而最後，如果政府對利己的界定納入了[對於他國福祉的]同理感受，她們將比原本更有能力去創設國際建制，因為共享的利益會更大。」

⁵⁹ Axelrod and Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy."

其他選項。)艾克斯羅德在先前確認了國家所處情境的三個特點會影響他們對於合作的傾向：「利益的共同性」(即每位行為者能夠透過合作性而非競爭性行動來獲得自身利益的程度)；「未來的影子」(即行為者對於來自進一步互動之未來報酬的重視程度)；以及參與者的數目(隨著參與者的數目增加，合作的難度變得更高)。⁶⁰

在這個的背景下，基歐漢與艾克斯羅德證明了國家在其中進行互動的制度性脈絡，能夠以何種方式改變各個國家的報酬、拉長未來的影子，並讓多人賽局得以被分解成參與者數目較少的次級賽局。麗莎·馬丁(Lisa Martin)針對一九八二年福克蘭戰爭期間制裁手段所作的分析，說明了英國身為「歐洲共同體」(European Community)成員的身分，讓她在延長對阿根廷之制裁一事上，能夠透過將這個行動和其他議題掛勾，特別是英國對共同體預算的貢獻，以取得歐洲夥伴的合作。藉由將這些議題連結起來，英國擴大了各方在聯合決策中的共享利益，也減輕了關於欺騙(cheating)的疑慮(因為欺騙者確定會在未來的場合內遭受相稱的懲罰)。這個制度性安排使得跨越不同議題的議價變得容易，不然要針對這些議題進行談判難度往往更高。⁶¹

誠如基歐漢所言，「不完備的理論導出含糊不清的預測。」⁶²儘管如此，不精確或是條件式的預測總比不作預測來得好，而基歐漢並不害怕明白承認其理論可預料的後果。舉例而言，制度主義者和現實主義者對於歐洲的未來作出截然不同的預言，尤其是關於「歐盟」(前身為「歐洲共同體」)和「北約」的前景。批判制度主義的現實主義者約翰·米爾斯海默(John Mearsheimer)於一九九〇年寫道，「冷戰提供了一個溫室環境，讓『歐洲共同體』得以旺盛發展。如果冷戰終結，而其提供的穩定秩序瓦解，『歐洲共同體』有可能隨著時間變得更虛弱，而非更強大。」⁶³同一年，他又寫道「蘇聯的威脅促使『北約』團結在一起。把

⁶⁰ 參見 Robert Axelrod, "Conflicts of Interest: An Axiomatic Approach," *Journal of Conflict Resolution* 11 (March 1964):87-99; 以及 Robert Axelrod, *Conflicts of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics* (Chicago: Markum, 1970)。

⁶¹ 參見 Lisa Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press, 1992)。另參見約翰·杜菲爾德(John Duffield)對於「北約」在二戰後對歐洲「長期和平」(long peace)所作貢獻的分析，認為這個制度，或稱「國際建制」，強化了歐洲的嚇阻和再保證，從而對 50 年來未發生戰爭的情況作出原因上的重大貢獻。John Duffield, "Explaining the Long Peace in Europe: The Contribution of Regional Security Regimes," *Review of International Studies* 20 (1994): 369-88。杜菲爾德不將「北約」僅僅視為一種制度，更是一種「建制」，其運用的建制定義是根據 Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and Environment* (Ithaca: Cornell University Press, 1989) and Keohane, *International Institution and State Power*。它比克蘭斯納所描述的建制概念稍加廣泛，Steve F. Krasner, "Structure Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Krasner ed., *International Regimes*。

⁶² Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge," p. 287.

⁶³ John Mearsheimer, "Correspondence: Back to the future, Part II," *International Security* 15 (Fall 1990), p. 199.

這個攻擊性威脅拿掉，美國有可能遺棄歐洲大陸，因此這個由她領導四十年的防禦性同盟可能會解體。」⁶⁴在直接回應米爾斯海默的預言時，基歐漢認為制度主義理論會得出「恰好相反」的預測。他一九九五年在討論「制度主義理論的允諾」（the promise of institutionalist theory）時和馬丁共同指出，「『北約』和『歐洲共同體』，即現在的『歐洲聯盟』，都在擴大他們的成員，幾乎沒有衰弱跡象。」⁶⁵他一九九三年的文章說得更明確：「我願意預測，比起一九八九年十一月柏林圍牆倒下時，『歐洲共同體』在二〇〇〇年規模將擴大，對其成員之政策也有更大的影響力。」⁶⁶

自由主義*

近期國際關係研究中的一個最重大的發展乃是，自由主義重新發現了民主國家從來不會（或極少）和其他民主國家開戰的經驗性通則。若是撇開關於定義的爭論不提，這是一個具有影響力且意義重大的發現。正如著名國關學者傑克·列維（Jack Levy）所指出的，「民主國家之間不存在戰爭，這是國際關係中最接近經驗法則的一件事。」⁶⁷ 聚焦於自由民主政體特點上的學者往往因此而被歸類在「自由主義」的標籤下；在解釋前述規律為何能夠成立的努力中，這些學者始終站在最前線。

⁶⁴ John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security* 15 (Summer 1990), p. 52. 關於總是有可能透過靈活的詮釋或周邊理論(epicycles)之方式來「搶救一項理論」的創造性例子，參見喬瑟夫·格里科（Joseph M. Grieco）針對「歐盟」得以強化所提出的現實主義解釋/預測，"The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Programme," *Review of International Studies* 21 (January 1995): 21-40.

⁶⁵ Robert O. Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20 (Summer 1995), p. 40.

⁶⁶ Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge," p. 291. 有趣的是，基歐漢一九九三年對「歐盟」的預言包含一個註腳，避免對「北約」作出相同的預測：「我不願意對『北約』作同樣的預測，因為美國和歐洲是否會認為『北約』持續符合他們的利益，這點仍不明朗。」

*本節的「自由主義」（liberal）一詞，和美國習慣把它當成政治光譜中處於保守主義對立面位置的用法脫鉤。它在此處意指國關研究中的一派理論，以及強調法治與尊重個人權利的一個特定類型的多元主義民主。

⁶⁷ Jack S. Levy, "Domestic Politics and War," in *The Origin and Prevention of Major Wars*, ed. Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 88. 多數民主和平論（democratic peace）支持者現在只主張民主和平論的發現是一種關於傾向與概率的聲明，而不再聲稱那是歷史的普遍規律。例如以下文獻便指出：「民主和平論的主張…並不是說民主國家從來不曾或永遠不會互相開戰。…任何一個民主和平論支持者都不會聲稱民主國家之間不存在較低層級的衝突（而非發生頻率較低）。單一反例不會否定一個關於相對較低發生概率的聲明。」（引文來源：Bruce Russett and James Lee Ray, "Why the Democratic-Peace Proposition Lives," *Review of International Studies* 21 (1995): 319-25, from p. 322, note 2.）也可參考 David L. Rousseau, Christopher Gelpi, Dan Reiter, and Paul Huth, "Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace, 1918-88," *American Political Science Review* 20 (September 1996): 512-533, 516, note 8: 「…多數研究者已經提出並檢驗概率式的論點（意即，規範與結構會減少動用武力的可能性），而不使用決定論法則（意即，民主國家永遠不會對另一個民主國家動武）」。也可參考 Bruce Russett, "Counterfactuals about War and Its Absence," in *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*, ed. Philip E. Tetlock and Aaron Belkin (Princeton: Princeton University Press), p. 171.

自由主義理論在模型一中的定位也許顯得相當出人意表。由於這些理論家主要集中探討自由民主政體，他們便很清楚地看出民主政治中的多元性質。國家的目標、信念、以及行動傾向，都由其政治體制形塑而成，例如民主或是獨裁政體。於是，國家就被當成是一個單一行為者，伴隨這類政體描述而受到分析。因此，選擇發動戰爭或是和平的理性行為者不是任何一個國家，而是一個具有特定性質的國家。自由主義理論家齊偉·毛茲（Zeev Maoz）指出：「關於阻止民主國家之間出現戰爭而假定的因果機制——意即，民主和平論的結構模型所強調的，民主國家行政部門在使用武力方面有其結構性限制；或是民主和平論的規範解釋所強調的，民主國家傾向於外部化和和平解決衝突的規範——都對現實主義模型的核心假設構成挑戰。」⁶⁸ 許多自由主義理論家主張，一個在治理中尊崇個人權利、政治經濟多元主義、以及政治經濟合作的國家，這些價值也可能會反映在其外部行為中，包括尊重國家權利，尊重國際法，並隨時準備合作，而不是衝突。相反地，獨裁國家或是革命政府則被假定為，專制、好戰、與修正主義的價值會反映在她們的政策中。

兩個世紀以前，德國哲學家康德（Immanuel Kant）在《永久和平》（Perpetual Peace）一文中概述了他認為會讓國際場域「和平不斷擴大」的國際與國內政治條件。⁶⁹ 康德的分析相當隱微而複雜，不過簡單說來，他提出的和平條件包括以下三項。第一項、也是最重要的條件是各國的國內政治制度：和平的國家必須是「共和國」（republics）。康德所謂的共和國並不是指選舉式的民主國家，而是指公民擁有權利、而政府仰賴於被治理者同意的國家。在共和國中，公眾會因為不想負擔戰事成本而反對戰爭。康德指出：

如果公民同意是決定宣戰的必要條件，那麼他們對於展開這種前景欠佳的賽局、以及決定讓自己承擔一切戰爭帶來的災害而抱持謹慎態度，是再自然不過的事了。後者情況包括：必須上戰場，必須用自己的資源來支付戰事成本，必須費力修復戰爭造成的破壞；更糟到谷底的是，他們還必須負擔讓戰後和平顯得相當苦澀的沉重國家債務。

康德第二個條件的重點是經濟狀況：共和國必須擁有以增進國民福祉為目標

⁶⁸ Zeev Maoz, "The Controversy over the Democratic Peace," *International Security* 22 (Summer 1997): 162, 173-74.

⁶⁹ 〈永久和平〉一文收錄於以下書目：Hans Reiss, ed., *Kant's Political Writings*, 2nd ed., trans. H.B. Nisbet (Cambridge: Cambridge University Press, 1991). 後續幾段討論也引用以下文獻：Joseph S. Nye, Jr., Graham T. Allison, and Albert Carnesale, eds., *Fateful Visions: Avoiding Nuclear Catastrophe* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988), pp. 215-16. 關於康德該論點的重新問世，也可參考 Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and foreign Affairs, Parts 1 and 2," *Philosophy and Public Affairs* 12 (Summer and Fall 1983): 205-35; 323-53.

的市場經濟。在透過自由貿易採行國際分工的情況下，經濟相互依存更加緊密；人民受惠於這些安排後，就更不願意打破貿易聯繫。康德認為，透過商貿，「國家之間建立和平往來，因此，就算是在地理位置最遙遠的民族之間，也建立理解、契約、以及和平關係。」雖然懷疑論者指出反例，例如第一次世界大戰就是在國際貿易程度達到史上新高水準時爆發的，但這個論點仍然繼續受到支持。⁷⁰

關於第三項條件，康德指出，國際和平可以起源於一種各個共和國間「和平聯盟」(pacific union)的擴大。這個現象的起點可能是各共和國間互相尊重與和平解決爭端。因此，當其他國家觀察到這些共和國享受的好處並也想加入時，和平聯盟便因而擴大。藉由逐步延伸，和平便會傳至全球，並終究會成為永久現象。

康德在一七九五年寫下這些論點時，只有少數共和國符合他的條件。但從過去兩百年看來，康德這些分析的中心主旨相當有先見之明。現代學者把重點放在民主國家（即元首是透過自由公平的選舉過程選出的國家），而非康德所說的共和國；他們的重點也是國家與國民都尊重個人基本權利的「自由主義」(liberal)國家。與康德不同的是，康德認為共和政府、對自由權利的尊重、以及經濟相互依存這幾點會自然地相輔相成，但當代民主和平論學者則試圖將這些因素分開，針對定義與模稜兩可的案例進行辯論，例如一八九八年的美西戰爭（意即，儘管美國是民主國家，卻明顯是開戰的一方）。不過，多數檢視過證據的學者也都達成結論，認為民主國家之間沒有戰爭在統計上是個顯著的現象，不是隨機因素的結果、或是民主體制以外的原因。⁷¹

近期民主和平論的假設更進一步確立基本命題。首先，如美國學者愛德華·曼斯菲爾德（Edward Mansfield）與傑克·史耐德（Jack Snyder）所指出，國家在走向民主的轉型過程中，事實上更可能發生戰爭。⁷² 隨著人民的投票權擴大

⁷⁰ 見 John R. Oneal and Bruce M. Russett, "the Classical Liberals were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985," *International Studies Quarterly* 41 (June 1977): 267-93.

⁷¹ 關於一些贊同或是反對民主和平論的觀點，可見 Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996). 也可參考 Miriam Fendius Elman, ed., *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?* (Cambridge, MASS.: MIT Press, 1997). 針對這些評論者的反駁可見 Maoz, "The Controversy over the Democratic Peace." 關於這些辯論的概觀，參考 Steve Chan, "In Search of Democratic Peace: Problems and Promise," *Mershon International Studies Review* 41 (May 1997): 59-91. 也可參考 Sencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another* (New Haven: Yale University Press, 1998). 懷疑論者有的認為民主和平這種現象並不存在，有的認為在民主和平論提出的例子中，民主體制並不是和平的原因。前者主張民主國家之間發生戰爭的次數比民主和平論支持者聲稱的還要多；後者則不針對總體數據論辯，而是質疑共同的民主制度與價值觀是否真的是民主國家之間和平的原因，並提出其他也能解釋這種規律的原因。

⁷² Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security* 20 (Summer 1995): 5-38. 關於針對此論點的反駁，可參考 Michael D. Ward and Kristian S. Gleditsch, "Democratizing for Peace," *American Political Science Review* 92 (March 1998): 51-61.

以及群眾的政治參與度上升，領導人可能禁不住會呼籲採取侵略性的國際冒險行動來動員支持。其次，如約翰·歐文（John Owen）所稱，在民主和平的假設中，發揮大部分功用的是自由主義的政治信念與制度，而不是民主選舉過程。⁷³ 法里德·札戈里亞（Fareed Zakaria）同意這點並表明，重點在於要分清楚在西方國家對於「民主」一詞的用法下被混淆的兩種重大不同概念。民主是由政府的選出過程來定義的：如果政府是由相對較公開、公平、而競爭的選舉選出，就符合民主國家的條件。相對地，「憲政自由主義」（constitutional liberalism）的定義標準就不是政府的選出方式，而是社會與其制度對個人基本權利（如生命、財產、言論自由、與宗教等）的保護程度、以及法治程度。札戈里亞大膽指出，「民主和平實際上應該是自由主義和平。」⁷⁴ 民主國家不但只會與民主國家維持和平，與任何其他國家一樣都有可能與非民主國家交戰，而且非自由主義的民主國家（illiberal democracies）對民主國家或非民主國家都一樣會開戰。⁷⁵

麥可·道爾（Michael Doyle）是重新探討康德這項假設的現代學者，對他而言，自由主義是一種必須透過其豐富思想史才能理解的哲學，或世界觀。⁷⁶ 但自由主義作為一種外交政策與國際關係的理論，其中心主張可以簡單陳述。意即，**國家結構至關重要**（state structures matter）：各國內部政府的結構與國民的價值觀與觀念，都會影響這些國家在國際事務中的行為。道爾的說法為：「國家是內在本質彼此不同的『單位』，它們與個人人權的關係形成彼此間的差異。」在他的構想中，自由主義者「在自由與非自由的社會之間做出區分，在共和與專制或極權國家之間做出區分，也在資本主義經濟與共產、法西斯、與統合主義（corporatist）等經濟體制之間做出區分。」其主要含意為：「這些差異也就反映在國際行為的差異上。」他寫道：「國家會有什麼樣的行為表現，是受到它們的價值觀影響……權力與政治都是目的性的活動。政治家想要做的事，就會是他們最終會做的事……即使結果與他們希望的不太一樣。」⁷⁷

自由主義理論有三個不同的傳統。其中一支與約翰·洛克（John Locke）相連，把重點放在領袖的社會價值觀與他們對他人權利的尊重（如札戈里亞所論述）。另一支則集中在商業合作與相互依存上，範例包括亞當·史密斯（Adam Smith）與約瑟夫·熊彼特（Joseph Schumpeter）。第三支則是康德的共和自由主

⁷³ 文獻同上。也可參考 John Owen, *Liberal Peace, Liberal War: American Politics and International Society* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

⁷⁴ Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, November-December 1997, p. 36.

⁷⁵ 這可以解釋民主化之後的俄羅斯對於烏克蘭的態度。

⁷⁶ 見 Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism* (New York: W. W. Norton, 1997). 道爾的廣泛分析將現實主義、自由主義與社會主義看成形塑現代世界政治觀念的三大世界觀，他也提出周詳的思想史，指出這些傳統的哲學基礎與應用。

⁷⁷ 引用文獻同上，頁 211, 383, 420。

義 (republican liberalism)。⁷⁸ 各分支的差異在於它們對於奮鬥目標 (個人權利、經濟自由，與代議政府) 相對重要性的期待，以及國際行為的特定後果。不過，這一派學說仍能輕易與現實主義或制度主義輕易做出區隔，因為它們各自把重點放在不同的制度與國內治理進程。

安德魯·莫拉維斯克 (Andrew Moravcsik) 向前邁進重要一步，試圖為自由主義作出典範式的闡述，使之成為連貫一致而能與現實主義與制度主義匹敵的理論。⁷⁹ 在這闡述中，「自由主義國關理論詳述的洞見是，國家與社會之間的關係……對國家行為與世界政治都具有一種根本性的影響。」其中心主旨是：「社會的想法、利益與制度都會藉由塑造出國家的偏好——即隱藏在政府的策略計算背後的根本社會目的——而影響國家行為」。⁸⁰ 莫拉維斯克看出，他試圖以奠基於「國家-社會」或「社會目的」概括稱之的國關理論，其形塑應該包含一組非自由的政權：獨裁、寡頭、專制、極權等。⁸¹ 他也表明，國家的偏好 (state preferences) 一旦形成，就會成為政府領導人理性而價值極大化計算的基礎，因此也會是政府在國際事務中的行動基礎。⁸²

一位日後成為美國總統的大學教授，也證明是最有影響力的自由主義理論家之一。現實主義者往往對伍德羅·威爾遜 (Woodrow Wilson) 嗤之以鼻，認為威爾遜的世界觀過於天真。季辛吉譴責該世界觀將重點放在「原則、而非權力；法律，而非利益」，且其倡導的集體安全體系依賴一種對於所有國家都會「團結起來反抗侵略、不公正、或許還有過度自私」的期望。⁸³ 不過，威爾遜的有力論點是，英美理想的散播相當有影響力，所以儘管傳統歐洲權力競爭仍會持續進行，但隨著帝國勢力衰落，這些競爭將變得越來越無關緊要。⁸⁴ 根據威爾遜的

⁷⁸ 引用文獻同上，以及 Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51 (Autumn 1997): 513, 515. 也可參考以下現實主義評論文獻提供的自由主義三種分類：John Herz, *Political Realism and Political Idealism* (Chicago: University of Chicago, 1951).

⁷⁹ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics."

⁸⁰ 引用文獻同上，頁 513. 重點為作者添加。

⁸¹ 關於修正主義政府因革命信仰或極端民族信仰而激發的獨特行為，可見 Stephen Van Evera, "Primed for Peace," *International Security* 15 (1991): 23-25, 30-31; 以及 Stephen Walt, *Revolution and War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

⁸² 莫拉維斯克關於「國家-社會」模型的論述在某些部分延伸到接近某種廣角度模型三 (如第五章所討論)，實質上是運用到外交政策上的多元主義 (essentially pluralism applied to foreign policy)。因此可見以下他的假設一：「政治中的基本行為者是個體與民間團體……」的確，在另一些部分他也超出國家的單一行為而延伸到與半自主外交政策分離開來的行為者上。文獻見 Moravcsik, "Taking Preferences Seriously," pp. 516, 519. 但在解釋行為、或論述關於未來行動的預期時，他的行為者多數還是統一的政府，其中領導人代表穩定的偏好而行動，且在這基礎上做出理性計算。

⁸³ Kissinger, *Diplomacy*, p. 227.

⁸⁴ 這些引述自威爾遜一九〇六年與一九〇八年的著作，引述於以下文獻對於威爾遜思想簡短而有力的摘要：Frank Ninkovich, *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the*

看法，世界安全寄望於民主、自決、以及自由貿易與和平解決爭端的國際規範。

⁸⁵ 在本世紀的最後十年中，隆納·雷根(Ronald Reagan)、喬治·布希(George Bush)與比爾·柯林頓(Bill Clinton)在的言語(與多數行為)上都更像威爾遜，而不像是分析全球棋局的現實政治領袖。⁸⁶

策略、戰爭及理性選擇

誠如基歐漢所言：「當今研究國際關係與外交政策的學者間，有句話不斷被重複提及：『謝林第一個提出的。』」⁸⁷ 外交史家反映著受教大眾(educated laymen)

Twentieth Century (Chicago: University of Chicago Press, 1994), pp. 41-42. 不過，作者法蘭克·寧可維奇(Frank Ninkovich)並未在湯瑪斯·傑佛遜(Thomas Jefferson)的知識遺緒(intellectual legacy)上著墨太多，但對威爾遜那一代的民主黨政治人物而言，傑佛遜被認為是這類自由主義世界政治理論在美國治國理念中的先驅者。關於傑佛遜理念的影響，可參考 Merrill Peterson, *The Jefferson Image in the American Mind* (New York: Oxford University Press, 1960)。關於傑佛遜對法蘭克林·羅斯福(Franklin Roosevelt)的影響，可參考 John Lamberton Harper, *American Visions of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 43-47.

威爾遜的理論的前提條件是國家行為者的理性選擇。對他來說，「社會倫理是一種功利式的倫理，而不是一種絕對的倫理；其達成方式是藉由共識，而不是藉由分辨對錯的抽象過程。」他這概念可說是現代理論家基歐漢提出的分析的先驅。威爾遜也提出，民主國家與那些「由做出自私選擇的小團體」領導的國家之間的鬥爭(struggles)將由測試衝突(test conflicts)構成，這些衝突決定了向其餘世界提出的新規範會不會受到尊重，繼而被廣泛接受。因此，對威爾遜(與其多數繼承者)而言，這種新規範的明顯測試在邏輯上需要遠超過它們自己內在意義的重要地位，因為懸而未決的絕大多數世界人口都會受到影響；而威爾遜認為，這些人口終將保持全球勢力真正平衡。威爾遜的概念可見以下文獻的引述：Ninkovich, *Modernity and Power*, pp. 45, 60-61; pp. 56-68. 也可參考 Arthur Kink, *Woodrow Wilson: Revolution, War, and Peace* (Arlington Heights, Ill.: Harlan, Davidson, 1979); Thomas K. Knock, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1992). 此外，關於針對威爾遜的攻擊性自由主義遺緒(legacy of Wilson's aggressive liberalism)較不利的評估(darker assessment)，可見 Lloyd Gardner, *A Covenant with Power: America and World Order from Wilson to Reagan* (New York: Macmillan, 1984). 示範性測試衝突(exemplary test conflicts)的觀念到現在仍相當有利。一九九五年，美國總統柯林頓(Clinton)政府的玻士尼亞政策遭遇挫敗，柯林頓感嘆道，「我們〔在玻士尼亞〕的立場無法維持，它正在毀壞美國在世界上的實力地位。」Bob Woodward, *The Choice: How Clinton Won* (New York: Simon and Schuster, 1996), p. 261.

⁸⁵ 這也是美國積極推動「世界貿易組織」(WTO)，「跨太平洋貿易協定」(TPP)等跨國經貿合作機制並希望擴大其成員的原因。其目的可能更加傾向於是安全上的，而非經濟上的。

⁸⁶ 雷根主張「日後歷史學家回顧我們的時代時，會注意到「民主國家一貫的克制與和平的意圖」；這些民主國家的任務是「維護自由與和平」。文獻來源：Ronald Reagan, speech to Parliament of the United Kingdom, June 8, 1982, as reported in *The New York Times*, June 9, 1982. 布希在一份對聯合國發表的〈普遍和平〉(Pax Universalis)演說中指出，「就如民主繁榮發展一般，第三個歷史突破的契機也會一樣興盛：意即，國際合作。」文獻來源：George Bush, speech to United Nations General Assembly, October 1, 1990, quoted in Doyle, *Ways of War and Peace*, p. 205. 柯林頓將其政府的國安策略定名為「交往與擴大」(engagement and enlargement)，確認表示：「我們國家安全策略的基礎在於擴展市場民主的共同體(enlarging the community of market democracies)。」文獻來源：William Clinton, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement" (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1994).

⁸⁷ 該語出自一九九六年「美國政治學會」(American Political Science Association)年會一場關於衝突與合作的圓桌論壇，與談人有基歐漢、布魯斯·麥斯吉達(Bruce Bueno de Mesquita)以及湯瑪斯·謝林(Thomas C. Schelling)等人。

的直覺與預期，儘管是透過一種更有見地、條理且一致的形式。⁸⁸ 策略理論學家則試圖從這些歷史萃取出精華，並釐清其潛在邏輯。也因此，策略相關文獻特別有助於說明外界對「理性行為者模型」的倚賴。

作為當代策略理論原則的最佳論述，謝林所著的《衝突的策略》一書至今仍未受到挑戰。⁸⁹ 根據謝林的說法，策略解釋並分析了關於國家行動與反應的謎團，將其視為在一場互賴（interdependent）的衝突競賽中，基本上對各國本身有利的舉動。不論在試圖嚇阻伊拉克入侵科威特或制止美國進攻伊拉克等方面，各國即是在敵意有所節制以及夥伴關係不甚穩定的情況下行動。每個國家的最佳選擇取決於其所預期的他國作為。策略性行為（strategic behavior）試圖影響另一名行為者的選擇，作法就是讓對方預期彼此行為間的關聯。

謝林對於嚇阻（deterrence）的分析如先前總結。藉由將互動化為基本的核心理性行為者模型（「根據一個清晰且內在一致的價值體系...對利益所進行的理性衡量」）所進行的互動，謝林釐清了（一）資訊（根據他人所作所為），以及（二）相互倚賴（自身依他人選擇所作的最佳抉擇）兩者的關鍵重要性。不論在試圖嚇阻伊拉克政府攻擊該國北部庫德族，或是勸誘俄羅斯遵守「國際貨幣基金」（IMF）的經濟計畫等方面，其中的挑戰在於整合自身行動、承諾、威脅、保證及警告，以便在目標國家就所處情勢以及順從或反抗的可能後果進行評估時造成影響。⁹⁰ 儘管後來有更多討論嚇阻的形式化賽局理論（formal game theory）研究曾一再提及謝林的分析，卻只加入了寥寥可數的新見解或命題。⁹¹ 將謝林的見解嚴格運用在無視其重要性的分析上，更凸顯了資訊與互動所能造成的差異。⁹²

⁸⁸ 關於此命題之詳細說明，參見 John Passmore, "Explanation in Everyday Life, in Science, and in History," *History and Theory* 2, No. 2 (1962)。

⁸⁹ Schelling, *The Strategy of Conflict*.

⁹⁰ 關於該基本論點的進一步發展，參見 Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966)。

⁹¹ 後人對於「嚇阻」已一再反覆討論。參見一九八九年一月的「世界政治」（World Politics）期刊第四十一期專題。更多近來關於理性選擇以及賽局理論對該命題的重述，參見 James D. Fearon, "Rationalists' Explanations for War," *International Organization* 49 (Summer 1995): 379-414；Robert Powell, *Nuclear Deterrence Theory: The Problem of Credibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990)；以及 R. Harrison Wagner, "Peace, War, and the Balance of Power," *American Political Science Review* Vol. 88 (September 1994): 593-607。哈里遜·魏格納（R. Harrison Wagner）亦就古巴飛彈危機提供了精闢的賽局理論解析，參見 "Uncertainty, Rational Learning, and Bargaining in the Cuban Missile Crisis" in *Models of Strategic Choice in Politics*, ed. Peter Ordeshook (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989), pp. 177-205。

⁹² 其中一個不錯的例子，就是克里斯多福·艾亨（Christopher Achen）與鄧肯·斯奈道爾（Duncan Snidal）運用了關於策略性互動（strategic interaction）的見解，指出理查·勒博（Richard Ned Lebow）與珍妮絲·史坦（Janice Gross Stein）在討論嚇阻的分析中，忽略了嚇阻並未受到挑戰的案例。參見 Christopher Achen and Duncan Snidal, "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies," *World Politics* 41 (January 1989): 143-169。

在謝林所處理的諸多當代策略深入課題中，他對有限衝突以及信號傳達（signaling）的討論清楚地說明其思考邏輯。關於這些課題，謝林提出了以下幾個命題。第一，由於發動全面突襲（all-out surprise attack）的不可能性變得明顯，國與國間進行各類有限戰爭（limited war）的可能性也就越高。第二，有限戰爭需要限制，例如對於制約因素（restraints）的共同認知。這些經由部分或偶然談判所獲致的默契，需要在本質上有別於其他替代方案的焦點（focal points），而且不能只是程度上的差異。棄用核子武器即屬此類焦點之一。第三，各國明確的聲明與行動構成了策略性訊號（strategic signals）。敵對雙方觀察並解讀彼此的行為，各自了解自身的行動正受到解讀，並抱持自身所建立的預期展開行動。然後形成「我知道對方知道我知道」的矛盾迴歸（paradoxical regression）。

哪些證據被援引用來支持這些命題呢？「有限戰爭較有可能發生在戰略力量均勢相當穩定，以至於敵對雙方無懼戰事升級的時候」這個主張受到一系列論證的支持。在策略的脈絡中，對理性的一方來說，透過第一擊便使敵方繳械的作法，要比在有限戰爭中失利更受青睞。根據這個理論，印度與巴基斯坦核態勢不甚安穩的情況應該對它們有警告作用，並降低雙方在喀什米爾（Kashmir）採取行動的意願，因為這可能會引發兩國間的第四次常規戰爭。⁹³ 倘若兩造皆取得可靠的第二擊能力，讓發動核攻擊意味著相互毀滅，那麼無論哪一方都會更甘冒風險、甚而訴諸有限戰爭，因為它們不再那麼懼怕戰事升高引發災難性報復的情況。

對於第二個命題——「有限戰爭將僅在某些顯著的焦點上受到限制」——的信心並非來自對歷史上有限戰爭的仔細回顧，而是考慮了理性的敵我雙方在不同交涉情況下，無法在任何其他點上達成共識。第三個命題——國際政治乃「有戒心、機警且充分協調的國家透過聲明和行動改變他國之期望報酬（expected payoffs），藉以對其造成影響之『實質交涉情況』（essentially bargaining situations）」的概念——則高度精確且清晰地陳述了基本理性行為者模型。⁹⁴

⁹³ 近來關於此案例的分析，參見 Devin T. Hagerty, *The Consequences of Nuclear Proliferation: Lesson from South Asia* (Cambridge: MIT Press, 1998)。

⁹⁴ 謝林發表重要著作之際，格蘭·斯奈德（Glenn Snyder）也在其書中提出基本模式的精確公式，參見 *Deterrence and Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961)。在解決嚇阻問題方面，斯奈德主張：「侵略者發動任何特定攻擊的可能性，源自本就存在其『內心』（mind）的四個因素。這四個因素擺在一起可被稱作侵略者的『風險演算』（risk calculus）。它們分別為（一）侵略者對其進攻目標的評估；（二）遭遇嚇阻者（deterrer）各類回擊時，侵略者預期將付出的代價；（三）各類回應的可能性，其中包括『未回擊』；（四）在進行各項反擊後，擊敗目標的可能性」（該書第十二頁）。斯奈德對於賽局理論模式的精心延伸，也可在他與保羅·戴辛（Paul Diesing）針對九個危機所合撰的研究中看到。文中採用理性假設（rationality assumption），主要就權力方面推算得失，參見 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977)。

一九六一年柏林危機期間緊張情勢升高之際（深入討論參見第二章），謝林從理論界跨足實際政策圈。他為美國總統甘迺迪繕打了一份簡短有力的報告，內容採用「策略性訊號傳達」（strategic signaling）的概念重新詮釋美國率先使用核武的計畫。「北約」一開始所核定的計畫是在柏林採取常規性防禦，但認知到有可能被戰意甚堅的對手蘇聯擊潰後，遂於當時計畫對敵方的進攻部隊及重要補給線發動大規模核打擊，但未鎖定蘇聯境內的目標。謝林曾極力主張，倘若將動用核子武器，美國總統應該只將它用於「讓蘇聯領導人體認爆發全面戰爭的風險...重點並非摧毀戰術目標，而在於影響蘇聯所下達的命令。」第一輪核交涉（nuclear bargaining）的重點目標應該是那些「蘇聯人」（the Soviets）的思維。⁹⁵

在冷戰戰略圈內極具份量的赫爾曼·康恩（Herman Kahn）曾著有一本暢銷書，內容是向關注相關議題的美國一代介紹核子年代。⁹⁶ 當康恩探究有限戰爭時，特別是越戰部分，他將謝林關於強迫冒險競賽（a competition in coercive risk-taking）的想法作為出發點。康恩的目標是整理出「一套基本上適用於情勢升高與談判間所有互動關係的原則。在互動過程中，則會出現擔心情勢進一步升高、以及意圖避免設下不良先例或削弱理想制約條件等情況。」⁹⁷ 康恩發展了一套包括六大門檻與四十四級的走勢梯形表（escalation ladder）作為背景，以解釋各類場景中所出現的行動與反應。不過，是什麼決定了該將場景框架換到下一個呢？針對單一且價值最大化的行為者作為所得出的合理解釋，是將分析帶往另一個框架的決定因素。

康恩的思考過程特性，在他討論一個國家將如何真正地打一場戰爭—不僅只使用常規武器，也包括動用核子武器的戰爭—時最為明顯。由於擔憂向敵人國土發動核打擊後恐伴隨「戰爭迷霧」（fog of war），部分分析人士認為相互誤判（mutual miscalculation）與官僚要素（bureaucratic momentum）將造成混亂。然而康恩堅稱，「所謂『戰爭迷霧』—無法避免的不確定性、錯誤資訊、組織渙散或甚至精實單位的瓦解—總被認為會對主要戰爭（central war）行動造成影響，然而其重要性卻向來受到系統性高估。」⁹⁸ 康恩對於主要戰爭的期望源自於他對「航位推測法」（dead reckoning）的信心。這個借用自航海界的術語，指的是領航員或船長藉由了解船隻啟航位置與外在環境、判讀船隻內部儀器的方式，純粹靠數學演算便得出所在方位的能力。

⁹⁵ T. C. Schelling, "Nuclear Strategy in the Berlin Crisis," 5 July 1961, in JFKL, NSF Files, Box 81, Germany-Berlin-General, 7/1/61-7/6/61. 該文件翻印於 *The Development of American Strategic Thought 1945-1969: Writings on Strategy, 1961-1969, and Retrospectives*, ed. Marc Trachtenberg (New York: Garland Publishing, 1988), pp. 9-13. 編者於序言中討論該文件之重要性。

⁹⁶ Herman Kahn, *Thinking about the Unthinkable* (New York: Horizon Press, 1962).

⁹⁷ Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (New York: Praeger, 1965) p. 25.

⁹⁸ 同前註，頁二一一。

指揮官或決策者可能相當了解戰爭起因以及爆發時所存在的基本條件；或得以獲取相關詳細資訊，儘管這些資訊在戰爭爆發前並不為人所知。從這點出發，即使與自身組織或部隊外頭的所有資訊完全斷絕，或可能僅擁有一小部分資訊，他仍可對各事件及其時間表擁有足夠概念，至少大致上明瞭，並充分判斷出另一方企圖達成之目標（藉由了解對方後勤、武力、作戰方針及其他制約因素），然後藉由航位推測法進行假設性雙邊「推演」（play）。⁹⁹

據康恩指出，航位推測法這個概念能被更廣泛地運用。由於比大多數民間分析人士更能夠近距離觀察軍事決策的緣故，康恩認為，「我所提的確實是所有軍事總部進行決策的一個基本模式——或許就正是這個基本模式。」最起碼，這是驅動赫爾曼·康恩思想的發動機。

對於不僅在外交政策分析上，就連在商業決策、政治競選活動及其他層面都派得上用場的當代策略思考（strategic thinking）來說，「場景」（scenario）與「戰爭賽局」（war game）等概念可為其進行說明。¹⁰⁰ 它們亦歸納了理性行為者模型。另一位著名冷戰戰略家艾伯特·沃爾斯泰德（Albert Wohlstetter）描述某知名智庫運用一項賽局技巧的理論及範圍時指出：

「蘭德公司」（RAND）分析家在進行圖上推演以決定替代性防禦方案的成效時，照例會嘗試某種國防戰略（defense tactics），接著試圖找出敵人可用來反制該戰略的最佳手段；然後他們會嘗試另一套戰略，並再次檢視可能遭遇到的反制作為。¹⁰¹

這個方法有何獨到之處？沃爾斯泰德的說法是，它試著透過「讓敵人在最有利的情況下窮其所能地對付我方部隊，然後觀察哪個部隊在遭遇敵人此次最強攻勢時能夠最有效地完成任務」的方式介紹這個敵人。這個敵人將會有那些動作的問題，則可在考慮單一理性精靈（a rational, unitary genie）會怎麼做的問題後獲得解答。（這同時適用於分析政治競選活動對手、商業惡意收購目標或談判對象的類似研究。）¹⁰²

當代戰略學者關於標準架構的精闢見解，對於那些在資訊有限、偏頗且模糊的情況下仍必須做出決定的政策制訂者來說，具有相當的吸引力。理性行為者模

⁹⁹ 同前註，頁二一二。

¹⁰⁰ 參見 Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation* (New York: J. Wiley and Sons, 1996)。

¹⁰¹ Albert Wohlstetter, "Analysis and Design of Conflict Systems," in *Analysis for Military Decision*, ed. E.S. Quade (Santa Monica: RAND Corporation, 1964), p. 131.

¹⁰² Howard Raiffa, *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty* (New York: Random House, 1968).

型允許使用平易近人的詞彙針對問題的各相關面向作出簡短摘要。就在古巴飛彈危機爆發的四個月前，當時擔任美國國防部長的羅伯特·麥納瑪拉（Robert McNamara）曾在其母校密西根大學的畢業典禮上致詞。他的目的是要「向他的聽眾透露美國策劃核武行動的方式，解釋他國擁有核力量所引發的問題，並強調戰略核武扮演著重要卻又有限的嚇阻角色。」在大談長篇謬論後，麥納瑪拉轉而提到突襲與戰事升級的問題：「讓我們看看今日（一九六二年）的情況。首先，鑒於我們有信心在未來幾年繼續維持現有的核均勢（balance of nuclear power），任何敵人採取核武突襲根本不是一種理性的行為。對於那些在歐洲或其他地區進行有限戰爭的敵人來說，率先使用核武同樣非理性之舉。我認為，我們有權得出結論，那就是這些行動都非常不可能發生。」¹⁰³

麥納瑪拉當初何以能夠信誓旦旦地主張，突襲或戰端擴大成核戰的可能性並不大？他的論據發展可分為三個步驟。他從當時的國際現勢－美國對蘇聯具有戰略優勢－出發，接著進入到理性行為者模型內的一項理論主張：假設有一個標準的理性演算法，其中的一個主要因素便是敵方自知美國占有核子優勢，而透過突襲或戰事升級等方式取得成效的希望亦不大。根據這個主張，麥納瑪拉推論出世界發生此等大事－亦即敵方彈頭在美國或歐洲領土引爆－的或然率（probability）。

三十年後，美國國防部長威廉·裴利（William Perry）於一九九六年的「國防報告書」中，採用相同邏輯討論後冷戰時期的嚇阻策略。儘管認為全球衝突的威脅已減弱，裴利仍主張，「為嚇阻區域性衝突，美國必須維持力量強大、準備就緒且具前瞻性的常規武力部隊；讓外界感受到他們的存在；並展現使用這些部隊的決心。」¹⁰⁴ 他繼續提道，「基於戰鬥能力與贏得勝利的必要性，光靠前述能力並無法阻止衝突發生。嚇阻效果來自於軍事能力，並佐以不論是在實質或認知上的政治決心。可信度在嚇阻方面的重要性亦不輸軍事能力。」裴利闡述這點時也提到了幾個嚇阻失敗的例子，像是一九五〇年北韓就曾懷疑美國的決心；一九九〇年時伊拉克也認為能在不引起美國反擊的情況下，進攻科威特與沙烏地阿拉伯。他還將這些失敗例子與其所認定的嚇阻成功案例作比較，也就是一九九四年十月伊拉克部隊再次進逼科威特國界之事件。裴利表示：「這一次，美國透過迅速增派美軍部隊前往波斯灣的方式展現了政治決心。」結局是：海珊（Saddam Hussein）退卻了。「見識到沙漠風暴行動並受到教訓的海珊選擇班師回營。美國之所以達成嚇阻效果，實藉助於快速建立高素質部隊的能力，並結合願意使用這

¹⁰³ Robert McNamara, Address at the Commencement Exercises, University of Michigan, Ann Arbor, June 16, 1962. 強調部分為本文所加。為了公平起見，在此必須提到的是，麥納瑪拉提出這套主張後，曾接著討論核子戰爭的其他可能起因：「沒有國家會在理性狀態下走上核戰一途的簡單事實，並不保證核子戰爭不會發生。」

¹⁰⁴ Secretary of Defense William Perry, *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996), p. x.

支部隊的可靠政治決心。」¹⁰⁵

近來更多關於這些主題的理性選擇分析則將問題與答案轉化成更為形式化的賽局理論語言，藉以獲致更高的清晰度與精確度。當眾多塑模者（modeler）追求以最簡潔的（sparsest）核心理性行為者模型製作出令人感興趣的新發現之際，久經世故的實作者（practitioners）則承認賽蒙的觀點：也就是說，他們在解釋與預測等方面的真正成果，事實上，有許多是藉助與該模型無關的輔助假設所完成的。此外，令人難過的是，當形式化賽局理論碰觸到更多資訊並不完整的真實世界議題時，才發現原來賽局並非零和，互動過程則納入了更多的多元行為者（multiple actors），而理論的貢獻，如果有的話，也少有明確結論。¹⁰⁶ 謝林、瑞發及其他人對此現象感到失望的態度，繼續慢慢地被那些後來會運用賽局這個方法論的領域所理解，其中包括政治學這個領域。

布魯斯·麥斯吉達（Bruce Bueno de Mesquita）與大衛·雷爾曼（David Lalman）合著的「戰爭與原因」試圖分析各組國家間的競爭互動，特別是當戰爭為選項之一時。¹⁰⁷ 這本書總結了兩人野心勃勃的努力成果。他們一方面建立了一個嚴格說來相當精緻、並能提供重要意涵的賽局理論模型，另一方面，則是以統計方式檢驗那些演繹用假設（deductive hypotheses）。一八一五年至一九七〇年歐洲各國間七百個左右的互動案例被用來作為檢驗假設的證據。在建立模型的過程中，他們清楚地敘述其假設：國家為單一理性行為者（「只要談判或動武的決定是在理性的情況下完成...在我們模型的脈絡中，決定者為個體行為者或團體皆可」）；各國「做出他們認為能使預期效用（expected utility）最大化的決定」，以試圖最大化其主觀預期效用（subjective expected utility）。¹⁰⁸ 為了從這個核心理性行為者模型擷取決定性解答，他們在分析中承認該模型需要進一步的限制，例如，在討論案例中假設，動用武力會連帶著國內代價，其中可能包括示威、敗選、政變以及難以取得發動戰爭所需的資金。¹⁰⁹ 缺少這樣的附加假設，這個兩國模型

¹⁰⁵ 同前註。

¹⁰⁶ 參見 James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists* (Princeton: Princeton University Press, 1994)；另見 Drew Fudenberg and Eric Maskin, "The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or Incomplete Information," *Econometrica* 54 (1988)。多重的「納許均衡點」（Nash equilibria，無一參與者得自行脫離之）或許存在。但在非零和賽局中，這些均衡點對參與者來說，未必會有相同的價值；而均衡點的策略亦不像「性別戰」（Battle of the Sexes）所描述的具有可互換性。在採用理性選擇途徑的安全研究方面，相關批判性思考評論參見 Stephen Walt, "Formal Theory and Security Studies," *International Security*, 23 (Spring 1999)。

¹⁰⁷ 參見 Bruce Bueno de Mesquita and David Lalman, *War and Reason*. (New Haven: Yale University Press, 1992.)。他們的中心模型假定了兩個國家（A 國與 B 國）與八個可能的結果：維持現狀、進行談判、A 國投降、B 國投降、A 國開戰、B 國開戰、A 國默許以及 B 國默許。

¹⁰⁸ 同前註，頁二十七以及頁三十五至頁三十六。強調部分為本文所加。麥斯吉達與雷爾曼討論了關於單一行為者及其替代方案的假設（頁四十一）；他們也對「現實政治 vs. 國內政治」這個變數加以定義，差異則在於行為者客觀功能的來源（頁四十六）。

¹⁰⁹ 同前註，頁四十五。

(two-state model) 便不具任何意義。

這本書最值得注意的成果，是他們所提出的驚人發現數量之少。他們自己所說的：「籠統來說：國家領導人發動戰爭，是當預期收穫減去預期代價的結果超過了替代選擇的預期淨值。」換句話說，當國家認為開戰可能會有收穫時，他們便挺身而戰。由於他們為模型所提出的第一個假設即為「參與者選擇具有最大預期效用的策略」，也因此得到了這樣一個贅論。他們的結論繼續談到多種進一步讓戰爭發生的方式。「當一國過於樂觀地看待敵國的意圖時，便會失策陷入戰爭。戰爭甚至會在資訊完整的情況下展開，一旦它是受到恐懼所驅使，亦即害怕讓出率先動武所能帶來的任何好處。來自戰爭的預期淨收益也許會是真實有形的戰利品，或者是能夠避免一個比戰爭沒發生還糟糕的未來。」¹¹⁰

核心理性行為者模型的主觀預期效用變數在近來的嚇阻分析中亦受到普遍運用。¹¹¹ 議題內容是關於兩個理性的單一國家，其中一個正考慮是否發動軍事攻擊。兩個國家都按照他們對於戰爭預期損失、獲勝可能性以及守方報復可能性的看法，推算各自的預期效用。藉由這些假說，克里斯多福·艾亨（Christopher Achen）與鄧肯·斯奈道爾（Duncan Snidal）假設，一個具可信度的報復威脅將嚇阻戰爭的發生，除非「這個威脅的重要性不如戰利品」。¹¹² 敵方將受到嚇阻，一旦預期懲罰超過預期收穫。不過，分析者該如何評估潛在進攻方對於守方可能反應、預期代價或勝利果實的看法——簡言之，如何得知他是否可能受到嚇阻。根據羅伯特·杰維斯（Robert Jervis）中肯的觀察結果：「在主觀預期效用向我們大量透露前，我們得先提供諸多資訊。舉例來說，我們必須明確說明行為者認為他正面臨什麼樣的情況、如何為其目標分級、明白有哪些選擇，以及會怎麼看待其他人的可能反應。」¹¹³

杰維斯也提到，理性嚇阻理論「讓許多假設與理性脫節」，像是挑戰國係「勇於冒險的機會極大化者」且主要受到外部情勢所驅使的這類假設。¹¹⁴ 欲解釋為何各國在面臨相同情況時會計算出不同的預期效用，則必須留意超出理性行為者模型範圍的因素。再者，批評嚇阻理論的人士認為，在一九四一年日本攻擊美國、一九七三年埃及進攻以色列等案例中，日、埃兩國的決定證明了嚇阻也有失敗的

¹¹⁰ 同前註，頁二五〇、四〇及、五〇。

¹¹¹ 根據羅伯特·杰維斯所言，這股關於嚇阻的「第二波」理論「最為人熟知，發展也最完善」。參見 Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," *World Politics* 41 (January 1989): 190。

¹¹² Achen and Snidal, "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies," p. 152. 兩位作者指出，該理論也預測，在報復威脅不存在或不具可信度的案例中，嚇阻並不會成功。

¹¹³ Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," p. 184.

¹¹⁴ 同前註。強調部分為本文所加。理性嚇阻理論關於冒險傾向的假設，參見 Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Rational Deterrence Theory: I think, Therefore I Deter," *World Politics* 41 (January 1989)。

時候，儘管存在著有利的軍力平衡以及具有可信度的報復威脅。¹¹⁵ 根據理查·勒博（Richard Ned Lebow）與珍妮絲·史坦（Janice Gross Stein）的主張，日本與埃及本可讓所有推算受到嚇阻理論的規範，卻仍選擇採取攻勢，甚至是當他們的預期效用呈現負面，例如他們是因為國內政治關切或力圖避免未來損失等動機才發動攻擊。誠如描述「理性定理」時所提到的，理性行為者模型的條件相當有彈性，即使是在條件設定後，它還是能被擴大解釋以結合這些例外（或任何其他例外）。不過正如杰維斯公正的結論所指出：「在任何適合實證研究發現的主觀預期效用中，主觀因素將顯得突出。這個道理不僅適用於價值與效用，對於決定性的「手段—目的」觀點、對另一方的認知以及對替代政策可能結果的推斷，亦是如此。」¹¹⁶

其他學者則運用基本理性行為者模型，將一國嚇阻他國成功或失敗的案例進行歸納式整理。¹¹⁷ 亞歷山大·喬治（Alexander George）與杰維斯是運用此類研究途徑的傑出典範。喬治以及理查·史莫克（Richard Smoke）在關於一九四八年「柏林封鎖」的分析中，展示了嚇阻如何「分階段」（in stages）失敗。他們認為，當年六月蘇聯所進行的全面封鎖出乎美國人意料之外——但這並非蘇聯未就進行封鎖的意圖提出警告，而是因為一再重複的警訊自四月起便一直受到忽視。未對蘇聯的每項舉動做出回應，再加上錯失了採取關鍵行動的機會，美國嚇阻六月封鎖的機會遂一步步消逝。¹¹⁸

詹姆斯·費倫（James Fearon）的論文「戰爭之理性主義解釋」，開頭便提出一個大多數關於戰爭的理性選擇論述，包括新現實主義以及預期效用等理論在內，皆無法辨別或解決的中心難題。既然參戰代價龐大，費倫問道，為何理性國家寧願開戰而非交涉呢？根據理性理論，倘若存在著一個雙方均屬意的替代方案，兩邊都會選擇它。那麼雙方為何不談判出一個本質上等同交戰結果、卻又無需勞民傷財的協定呢？。費倫的結論是，充分理性國家（圖一的「概念性國家

¹¹⁵ 同前註。另參見 Robert Jervis, Janice Gross Stein and Richard Ned Lebow, eds., *Psychology and Deterrence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985); Richard Ned Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1981)。

¹¹⁶ Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," p. 207.

¹¹⁷ 參見 Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University, 1974); George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1991); George, "The Causal Nexus between Cognitive Beliefs in Decision Making Behavior: The Operational Code Belief System," in *Psychological Models of International Relations*, ed. Lawrence S. Falkowski (Boulder: Westview, 1979); Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1970); Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*。

¹¹⁸ George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, p. 128. 喬治與史莫克明確地陳述了他們的假設：「兩方在嚇阻態勢中均為單一之目的性行為者（理性行為者）」；而「行為者在嚇阻態勢中的行動收益與選擇，可藉由假設一個單一普遍合理性的方式推斷出來」（頁五〇四）。

(notional states)」間所有的談判失敗例子可歸因於兩類情況。首先，由於執行協定的最高權威並不存在，各國可能會摒棄一個較戰爭更為可取的協定。其次，各國會理性地曲解跟自身決心或甚至力量有關的事實（他們隱瞞自身戰力或加以扭曲），試圖達成更有利的協定。在點出「即使沒有進一步錯估與誤解，戰爭仍可能因在決心與力量上之理性誤判而爆發的方式」這方面，費倫則做出重要貢獻。他的模型藉由剷除許多他所謂「他們有時所做的非理性主義假設」，改善了早期的理性選擇成果。¹¹⁹ 不過，他也坦率地在結論中指出：「事實上，在更加了解理性假設於解釋戰爭時所真正表達的意涵後，其實可能會提高吾人對特殊非理性...因素重要性的評價。舉例來說，一旦區別清楚，比起受到保留的軍事實力資訊，有界理性（bounded rationality）可能會是造成相對力量（relative power）不合的更重要原因。」¹²⁰

古典模型的變化與運用

如本章開頭部分的圖一所顯示，基本的理性行為者模型會針對同屬一族類的變化類型而取出其共同特徵。其中一軸以完全理性（comprehensive rationality）的假設為起點，朝向某代理人（agent）的有限感知與計算展開。另一軸的起點則是任何國家，朝向政權類型、特定國家、與指名的特定領導人展開。本章前部分回顧的近年國關理論方法，對這兩軸沿線的差異都有提出闡述。

在最簡單的形式中，理性行為者模型將目的與行動連結在一起。若我知道某一行為者的目的，我就掌握他關於可能行動的主要線索。透過對於行為的觀察以及對於行為者可能目的的思考，當我辨識出該行動正有效推進某一目的時，我就對該行為者從事該行為—無論什麼行為—的原因做出相當具有說服力的假設。在這種極度簡化的形式中，套套邏輯（tautology）的危險顯而易見，讓我們想起幼童對行為的解釋：「他這樣做是因為他想這樣做。」如果關於一個人想要什麼的唯一證據是他做了什麼，那麼「這樣做」與「想要」這兩者在經驗觀察上便是相等的。

完整的理性行為者模型不只包括目標，更包括關於行為者本身對其所處情況的計算；該脈絡呈現出代理人當成正反方選項而一併納入考量的威脅與契機。行為者會選擇最有助於促進自己利益的選項，因此，當分析家要解釋一個代理人已經做了什麼、或是要推測該代理人可能會做什麼時，他不只必須了解行為者的目標，更必須考慮行為者辨識出的選項，他對各個選項成本與利益的估算，以及他對於承擔風險的意願強烈程度。假設讀者考量一個過去的行為—例如他選讀哪一所大學—那對於他選擇就讀 X 大學、而非 Y 大學這件事實，他的目標能提供多

¹¹⁹ Fearon, "Rationalists' Explanations for War."

¹²⁰ 同前註，頁四〇九。

少解釋？在多數案例中，學生對於各個選項的個人評價、對於成本與利益的估算、還有對於承擔風險的意願，都是重要的影響因素。

如謝林所指出，理性行為者模型的一大優勢是，「你可以坐在沙發上，問問自己，在理智清楚的情況下你會怎麼做，用這方式來預測人們會怎麼做；在感同身受與經驗的基礎上，你不費分文就能知道他們的行為。」¹²¹ 然而，這項優勢卻也有其重大風險。一些分析家覺得這個人只坐在沙發上，因此就只依賴邏輯推測（logical inferences），卻不考慮與行為者實際目標、選項、以及估算相關的任何證據。這過程讓這些分析家容易犯下陰謀論者的謬誤：一個想像力夠充分的分析家很可能會編出一張邏輯的網，連結行為的結果（無論是多意想不到或是無關宏旨），與一些想像出來的意圖（無論有多牽強），藉以發明出一個行為者「一定具有」的目標，無論這目標多麼令人難以置信。如果讓分析家對各個選項、估算以及風險承擔做出進一步假設，可能就會產生出無限多個連貫一致的理性行為者模型案例。

在最簡潔的版本中，「經濟人」（*homo economicus*）以「策略個體」（*polis strategicos*）之姿重新出現。地緣政治條件，包括權力分配、地理環境、威脅平衡（balance of threat）、供科技使用的現有硬體與軟體設備等，加上一國的最低目標，都可以用來推導出廣泛推論。這樣的分析在一九三〇年代後期時便足以解釋（或預測）以下情況：德國地處歐洲中央，東西兩側都有潛在敵人，被迫屈服在一戰後懲罰性和平條約，又遭逢經濟蕭條與惡性通膨；面對這些處境時，德國會出現性情暴躁、獨斷獨行、並持修正主義立場等特質。此外，希特勒成為德國總理時，英國政府就看出他很可能會給這些特質再添加更具爆炸性的成分。但一九三八年，當希特勒告知全世界，德國提議解決與捷克斯洛伐克之間的有限領土爭端以保護該區日耳曼族裔居民時，英國政府必須回答的問題包括：希特勒真正想要的是什麼？他的慾望能夠以和平方式滿足嗎？當時的英國首相張伯倫

（Neville Chamberlain）相信德國的委屈不平有其有合理依據，包括他們對捷克斯洛伐克境內德語居民處境的合理關切。德國聲稱，有限領土和平轉移到大德意志（a Greater Germany），這情況將有助於療癒一戰後凡爾賽條約（Versailles Treaty）帶給德國的心理創傷，因而阻止第二次歐洲戰爭；而張伯倫認為這說法相當合理。¹²² 此外，在他與希特勒的親自會晤中，張伯倫相信自己已經足夠對他作出判斷：「儘管我在他臉上看出冷酷無情，但他給我的印象是，這個人作出

¹²¹ Schelling in Archibald, *Strategic Interaction and Conflict*, p. 150.

¹²² R. A. C. Parker 在其著作 *Chamberlain and Appeasement: British Policy and the Coming of the Second World War* (New York: St. Martin's Press, 1993) 中令人欽佩地綜合整理大量文獻；關於張伯倫握有證據，相信希特勒會滿足於蘇台德地區的和平漸進轉移，直到並包括他與希特勒在貝希特斯加登的會面，可見頁 151-67。

承諾以後，就可以信賴。」¹²³

但張伯倫錯了。他把希特勒設想成一個正常——或許也有點極端——的日耳曼民族主義者，的確心懷怨氣但目標有限，因此沒有檢視出關於希特勒特殊目標更微小的細節，因而錯失重大相關線索。當時希特勒寫下的論述已廣泛表達出他的目標，也清楚表明他關於族裔、以德國擴張為目標的生存空間（*lebensraum*）以及日耳曼優越民族（German master race）等獨特理論。¹²⁴

邱吉爾（Winston Churchill）在在野期間細讀了希特勒的著作——《我的奮鬥》（*Mein Kampf*）——因而觀察他邁向掌權的過程，並早在一九三三年就敲響警鐘，稱希特勒具有更深的「邪惡意圖」。¹²⁵ 當德國在一九三六年破壞凡爾賽條約、片面使萊茵河地區再度軍事化，繼而併吞奧地利、實現德奧合併（*anschluss*）時，邱吉爾批評張伯倫政府未能瞭解對手。¹²⁶ 因此，當張伯倫帶著希特勒簽署的和平協定從慕尼黑返回英國，聲稱他帶回「榮耀的和平……我相信這是我們這個時代的和平」時，邱吉爾表示：錯了。他寫下：「捷克斯洛伐克在英法兩國施壓下被迫割讓領土，這等於西方民主國家全體向納粹武力威脅投降。這種失敗不會給英國、也不會給法國帶來和平或是安全。相反的，這只會讓英法兩國的處境更加脆弱、更加危險……相信把小國送到虎口裡就能換來安全，這只是致命的幻想。」¹²⁷

魏因堡（Gerhard Weinberg）回顧總結指出，希特勒的目的始終一致，但實際上也相當獨一無二。「關於任何其他德國領袖是否也會這樣孤注一擲，這肯定很難說；而一些希特勒的幕僚給他的警告，也只會加深他的決心，相信自己的個人角色是一個有能力、有意願、甚至熱切於領導德國並將全世界捲入戰爭的人。」

¹²³ Keith Feiling, *Life of Neville Chamberlain* (London: MacMillan and Co., 1946), p. 367.

¹²⁴ 關於希特勒早期見解，可見 Gerhard L. Weinberg 著作中的摘要：*Germany, Hitler, and World War II: Essays in Modern German and World History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 頁 30-56。

¹²⁵ Martin Gilbert, *Churchill: A Life* (London: Heinemann, 1991), p. 513。

¹²⁶ 同上，頁五五二。

¹²⁷ Winston S. Churchill, *The Gathering Storm* (Boston: Houghton Mifflin, 1948), pp. 303-04. 在接下來幾箇月中，邱吉爾更明確地強調張伯倫與他的觀點差異：「每個人都必須認出，首相正追求一種最堅決而重要的政策。他對該做什麼、即將發生什麼都有自己的強烈觀點……首相相信希特勒不會在歐陸追求進一步領土擴張，也相信掌控與併吞捷克斯洛伐克共和國就可以滿足德國納粹政權的胃口……他相信如果英國將英國託管的德國海外殖民地歸還給德國，就會帶來英德兩國的長久友好安全關係……張伯倫先生深信，這一切都會帶來普遍贊同，會安撫心懷不滿的國家，也會帶來長久和平。但是這一切都只是希望與推測。我們必須考慮到與這相反的種種可能。到明年此時，我們就會知道首相對希特勒與德國納粹黨的觀點是對還是錯。到明年此時，我們就會知道綏靖政策確實可以達到安撫效果，抑或只是把激發出更凶猛的胃口。」文獻同上，頁 三三三~三三四。

一九九〇年夏季，當伊拉克在它與科威特的邊界集結大軍時，西方各國領袖再次針對獨裁者的目標與計畫進行推測。美國官員面臨的挑戰是，他們必須釐清，「伊拉克希望達成的目標是什麼，以及這個行動可能會將局勢導向什麼地方。」¹²⁹ 他們從確認的國家（identified state）——伊拉克——開始，在考慮該國面對的特定情勢時，也將其近期歷史納入考量。當時所費不貲、長達十年的兩伊戰爭才剛結束，鉅額軍事花費加上國內的主要財務承諾，讓伊拉克承擔外債重負。伊拉克在兩伊戰爭中失去阿拉伯河（Shatt-al-Arab）的控制權，因此迫切需要新的港口設施；這點可以藉由併吞科威特一小片海岸領土而達成。公正的觀察家發現，伊拉克在自己與科威特邊界爭端中提出的主張會帶來若干利益，尤其是關於邊界兩方都能鑽取的地下油田。因此，當時的美國總統布希便能理解，為什麼伊拉克會向較富有、也較弱小的鄰國科威特要求金錢、甚至些許領土調整。

當西方各國領袖將焦點拉近到擬人化國家（personified state）與海珊（Saddam Hussein）本身的獨特特質時，他們認為他的行為可以解釋成伊拉克殘酷暴君的行動，這也就是他們認識的海珊。此外，比西方國家更瞭解伊拉克與海珊的中東鄰國也同意這個看法。科威特認為他們也許需要對伊拉克作出些許讓步，但海珊只是在討價還價。埃及對於海珊目標的評估與科威特相同。布希總統與約旦國王胡笙（Hussein）協商時，向他表示，自己希望「情況不會超出理性的限度。」胡笙則說：「不可能會超過的，情況不會發展到這個地步。」美國國務卿貝克（James Baker）則與蘇聯外長謝瓦納茲（Eduard Shevardnadze）商議，因為蘇聯長久以來都是伊拉克最重要的資助國。根據貝克的說法，謝瓦納茲透露，「這個人或許算是惡棍，但他不是不理性的人；這會是不理性的行動，而我不認為這會發生。」

130

因此，各界出現的一致判斷是，任何軍事行動都限於伊拉克——科威特邊界上的爭議相鄰油田上。然而，八月二日伊拉克展開攻擊時，攻擊行動並沒有限制在那些區域；伊拉克坦克橫掃科威特全境，如果這攻勢不受阻礙，也會威脅到沙烏

¹²⁸ Gerhard L. Weinberg, *A World at Arms: A Global History of World War II* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 29-30.

¹²⁹ State 236637, "Iraqi Letter to Arab League Threatening Kuwait," 19 July 1990. 本文引用於 Michael R. Gordon and General Bernard E. Trainor, *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf* (Boston: Little, Brown, 1995), p.15. 整體討論可見 Zachary Karabell and Philip Zelikow, "Prelude to War: U.S. Policy toward Iraq, 1988-1990," Kennedy School of Government Case C16-94-1245.0 (Cambridge: Harvard University: 1994).

¹³⁰ 八月初時，貝克與謝瓦納茲在伊爾庫茨克會晤。貝克的回憶是引述於 Freedman and Karsh, *The Gulf Conflict*, 頁 77。關於這個引述說法或類似說法是在莫斯科進行的討論中提出的說明，以下文獻有簡短提及這點：James A. Baker III with Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1982-1992* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1995), p. 274.

地阿拉伯。

在希特勒與海珊兩個案例中，西方領袖試圖以理性行為者模型來解釋並預測令人費解的國家行動。他們從簡約核心要點與最低限度的目標出發，隨後增加分析內容，聚焦在特定領袖與更獨特詳細的價值與觀點上。但是把各特定領袖當作定型的國族主義者，就讓這些西方領袖未能充分考慮到更具異質性的價值觀、計算與其他因素，而這些都是他們必須更加詳知的線索。然而，在前述兩個例子中，行為反映出的價值觀與計算更具異質性，只能藉由針對獨特人格特質與觀念的深入分析來理解：希特勒有其幾乎獨一無二的世界觀與個人使命感；而在海珊的例子中，他對自己在阿拉伯世界中的歷史命運抱有非常個人化的形象，也對美國抱有獨特而態度輕蔑的印象，這在某種程度上是起因於一九七〇與八〇年代間發生在中東的事件。

詳細檢視領導人的時候，我們需要知道更多關於三種主要判斷類型的資訊。威克斯（Sir Geoffrey Vickers）指出，關鍵問題在於：行為者如何「挑選、推導、並呈現其關於『體系狀態』（state of the system）的資訊？它如何推導出評估資訊的標準？它如何選擇並發起回應？」我們可以將價值、事實與工具這三組判斷設想成是共同出現在各種觀念混合形成的三角形中。¹³¹ 雖然這三種判斷各自獨立分開，但它們在理性行為者的框架中匯集在一起。價值判斷（國家關心的事）影響目標與目的（goals and objectives），但也影響國家會注意觀察的各種事實面向。關於價值與事實的判斷彼此深深交織，因為「事實只有在涉及某些價值判斷時才有意義，而價值判斷只有在涉及某些事實結構（configuration of fact）時才能有效運作。」¹³² 隨後，價值判斷會受到工具式計算（instrumental calculations）影響，因為一個國家目標往往會被它對自身能力的估算所影響。對威克斯來說，這些相互交織的判斷結合起來，就形成一個代理人對於情況的「充分理解」（appreciation）。他補充：「以最合適的描述方法來說，這些判斷揭露出的狀態是，隨時可以辨別挑選出情況的一些面向、而非其他面向，並也隨時對這些面向以某種特定方式——而非其他方式——進行分類與評估。」這些狀態匯合起來，就形成了一個評估理解的系統（an appreciative system）。¹³³

¹³¹ Vickers, *The Art of Judgment*, pp. 51-52. 理查·瑞克哈瑟（Richard J. Zeckhauser）提出另一個與此類似的「策略選擇的黃金三角」，由價值評估、資訊、與誘因所組成（不同於威克斯提出的工具判斷）。見 Richard J. Zeckhauser, "The Strategy of Choice," in *Strategy and Choice*, ed. Richard J. Zeckhauser (Cambridge: MIP Press, 1991), p. 2 and Figure 1.1.

¹³² Vickers, *The Art of Judgment*, p. 54.

¹³³ 引用文獻同上，頁 82-83。除了本文所提及者，威克斯與赫伯·塞蒙之間的觀點差異可見前述文獻，p. 36, n. 3。也可參考 Fred I. Greenstein, *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization* (Princeton: Princeton University Press, 1987)。另有一派理論作品，通常稱為「建構主義」，藉由檢視國家認同與國族利益的社會建構而重建行為者的評估理解體系，並著眼於擁有國內與跨國根源的社會團體。當他們強調國家行為中這些建構身份認同的表現時，他們仍然以國家作為基本單位（這與理性行為者模型一致）。例如，見 Peter J.

針對英國如何評估與適應自己帝國勢力衰弱的現象，阿隆·佛瑞柏格（Aaron Friedberg）進行研究，而其研究正顯示出對於這類複雜觀念的深入分析會有什麼樣的貢獻。現實主義對權力與地緣政治地位在解釋國家行動中的重要性有其假設，而佛瑞柏格不但評估而認可這類假設，卻也更進一步針對猶疑不決的政府官員描繪出更細緻清晰的景象：他們著眼於相當薄弱的權力指標，甚至任何指標都不看，也不採取連貫一致的國家戰略。這種行為的其中一個重要因素是英國的「失序民主」（disorderly democracy）；這現象和「權力集中於國內與中央政府內」的國家形成對比。佛瑞柏格在結論中表示：「在英國，漸進而擴散式的智識發展會讓改變出現；而這類發展是藉由週期性的危機而獲得鞏固與加速。」¹³⁴ 本章稍早簡述了一些不同類別的理論洞見，而到達佛瑞柏格這種複雜程度的分析不但汲取這些洞見，也更輕易地將這些見解融合在一起。¹³⁵

如果將一國的主觀感知與其他國家同樣詳盡的感知與偏好結合在一起，就會讓情況更加複雜。近期便有研究以此方法進行，以英文與俄文的文獻來源為基礎而檢視美蘇衝突。威廉·沃爾伏（William Wohlforth）描述美蘇各自對於中心戰略平衡的感知當中出現的主觀波動；這些波動往往與國力的各個客觀衡量指標並不協調。沃爾伏指出，這現象造成的結果是，儘管權力確實相當重要，但「壞消息是，權力、特權與安全等議題似乎是透過不同的方式、透過不同的混合形式與強度、以及在不同的時間出現。……如果權力平衡有其法則，那這些法則的漏洞就大到足以讓超級強權穿越而過。」¹³⁶

Katzstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996); Friedrich Kratochwil and John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State," *International Organization* 40 (1986): 753-75; Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Richard Ned Lebow and Thomas Risse-Kappen, eds., *International Relations Theory and the End of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1995); Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization* 41 (1987): 335-70; Wendt, "Anarchy Is What States Make of It"; 以及，以下文獻中的舉例說明：Daniel Friedheim and Alexander Wendt, "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," *International Organization* 49 (1995): 589-721.

¹³⁴ Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 290, 288.

¹³⁵ 關於其他這類融合的成功例子，可參考 Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998). 也可與以下文獻作比較，例如：G. John Ikenberry, "Creating Yesterday's New World Order: Keynesian 'New Thinking' and the Anglo-American Postwar Settlement," and Stephen D. Krasner, "Westphalia and All That," both in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, ed. Judith Goldstein and Robert O. Keohane (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 57-86, 235-64.

¹³⁶ William Curti Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 299-306; 也可參考 Ted Hopf, *Peripheral Vision: Deterrence Theory and Soviet Foreign Policy in the Third World, 1965-1990* (Ann Arbor, University

關於外交事務中的國家與領袖，即使是最精細的分析，顯然也還是往往依賴理性行為者模型的假設與邏輯：意即，將他們視為具有明確目標並且意圖使價值極大化的單一行為者。在解釋非國家行為者——從歐盟或國際貨幣基金（IMF）等國際機構到國際企業與紅十字會等非政府組織——的行動時，這個模型也是相當主要的概念。這個模型之所以如此廣泛應用，其中一個原因在於它的解釋能力相當強大。我們現在要轉而探討古巴飛彈危機的關鍵問題，這時候該模型的解釋能力與一些侷限都會相當明顯。

of Michigan Press, 1994). 關於美中互動關係，可參考以下文獻中對於權力認知與國內情況的強調：Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

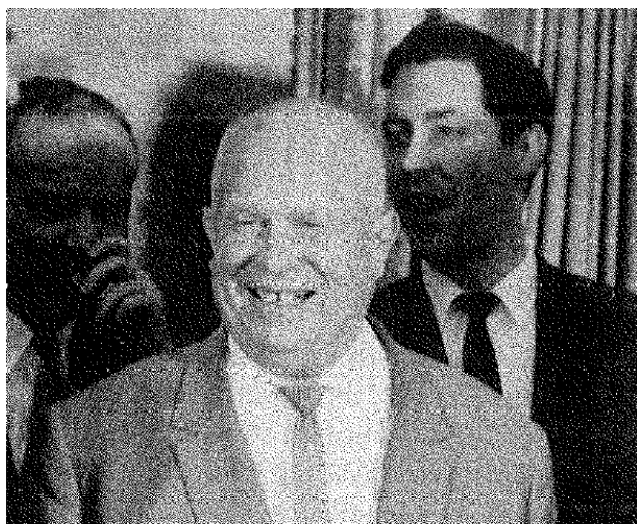
第二章 古巴飛彈危機：第一重解析

對於任何分析家來說，「十月飛彈」事件都是一連串引人入勝的謎題。¹³⁷ 一九六二年十月，美國政府與蘇聯政府瀕臨開戰邊緣；為期十三天中，美蘇雙方劍拔弩張、一觸即發，各自握有足以毀滅對方的武力。雙方政府的領導人都瞭解，一旦兩國真的開戰，肯定很快就會動用熱核武，造成數百萬人死亡。從古巴開始點燃的戰火會促使蘇聯包圍西柏林，或再度攻擊美國部署在土耳其的飛彈基地——因而在其他地方也點燃戰火，並迅速發展成熱核戰爭。若古巴武裝衝突真的發生，便會改變整個世界歷史的軌跡；而我們只能依稀想像那種情況。

現在看來，這些抽象的可能情況都太遙遠、太恐怖，看來或許像是某種奇幻故事或電影才會出現的情節。但它們都是真實情況；政府處在戰爭的臨界點，領袖們接受他們所瞭解的風險，並在不知情下招致更多他們不明白的風險。何以如此？在危機期間，美國立場堅定，但相當克制；而蘇聯態度強硬，但在一眨眼後就撤退了。再一次，我們回顧而疑惑：何以如此？

現在回顧起來，古巴危機已經被證明是冷戰的一大分水嶺。美蘇兩國站在核戰的懸崖邊緣、向下凝視過後，都往後退回而走向緩和局面。一九六二年十月最後兩週後，美蘇之間爆發的風險就再也沒有像那兩週期間那麼巨大。因此，每個有意認真研究外交事務的人都有必要瞭解古巴飛彈危機。

¹³⁷ 本章呈現使用模型一的分析家是怎樣解釋飛彈危機的核心謎題。這樣做的目的在於，闡述一種同時具有說服力與特色的古典決策理論分析。



尼基塔·赫魯雪夫（Nikita Khrushchev）。圖片來源：AP/Wide World Photos, Inc.

若要瞭解這兩大超級強權是怎麼一步步走到核戰邊緣，以及，他們在這處境下是怎麼設法撤退的，就有必要回答以下三個核心問題：為何蘇聯試圖在古巴部署攻擊性飛彈？為何美國選擇以封鎖古巴來回應蘇聯的飛彈部署行動？以及，為何蘇聯最終決定撤回飛彈？幸運的是，我們現在可以順利取得與古巴飛彈危機相關的廣泛證據，因此可以相當有把握地重建當時美蘇雙方的計算。

為何蘇聯決定在古巴部署攻擊性飛彈？

一九六二年夏季末期，人人皆知蘇聯正在將大量軍火與若干軍隊運往古巴，以加強古巴對抗美國攻擊的防禦能力。疑問在於，這些蘇聯軍火是否包含核武？在此之前，蘇聯的戰略核武部署從未超出自己的領土邊界——不在共產黨掌控、被視為蘇聯帝國衛星地區的東歐各國，也不在同樣是共產黨統治、身為蘇聯親密盟友的中國。¹³⁸

蘇聯政府吩咐其駐華盛頓大使安納托里·杜布萊寧（Anatoly Dobrynin），對一切詢問都以保證姿態回答：供予古巴的只有「防禦性武器」。九月四日，杜布萊寧私下向甘迺迪總統的弟弟——時任司法部長的羅伯·甘迺迪（Attorney General Robert Kennedy）——傳達這項保證。白宮因而感到安心，並於同日稍晚發佈書面聲明表示，並無證據顯示蘇聯在古巴設置基地或彈道飛彈；「若非如此，就會出現最嚴重的問題。」杜布萊寧也向總統另一位諮詢顧問——特別顧問西奧多·索倫森（Theodore Sorensen）——重申保證，並補充表示，沒有任何「新的或特別的」

¹³⁸ 這項傳統觀念——即，認為蘇聯不會在自己領土以外部署中程與遠程飛彈——在形塑輿論氛圍中扮演重要角色，也因此是隨後震驚各界的重要原因之一。見文獻：Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), pp. 670-71, 673.

事件發生。確實，赫魯雪夫特地授權杜布萊寧向白宮表示：「在〔十一月初〕美國國會大選舉行、讓國際局勢更複雜或讓美方與我方的緊張關係惡化之前，不會有任何舉動出現。」¹³⁹

一週後，在九月十一日當天，蘇聯政府為他們在古巴進行的活動補充發表一份冗長而明確的公開聲明。儘管莫斯科堅持協防古巴的承諾與立場，並警告美國不應攻擊該島、或是攻擊對古巴補給物資的蘇聯船艦，卻也在以下宣告中重申蘇聯對於將核武轉移到第三國的立場：

蘇聯政府授權「塔斯社」(Tass)發佈聲明表示，蘇聯並無必要為了對於侵略的反感或是為了報復性攻擊而將武器轉移到其他國家，例如古巴。我方核武具有爆炸性的強大威力，而且我方也擁有足以運載這些核子彈頭的強大火箭，因此實無必要在蘇聯國界以外的地方另覓地點部署這些武器。¹⁴⁰

像這樣正式而公開的宣言似乎已將此事解決。自然地，所有的蘇聯官員都在隨後與美國官員的交談中重申這項保證。蘇聯方面的信號相當明確。

美國方面的警告也不含糊。透過公私兩種管道，白宮警告蘇聯政府，美國不會容忍古巴境內的攻擊性武器；且雙方都理解，美國將彈道飛彈定義為「攻擊性」武器。這一點不論是公開——在九月四日的白宮聲明中——還是私下，都表達得相當明確；美國已將自己的公眾聲望賭在這份警告上。九月七日，美國國會授權總統可隨時將額外的預備役軍人調用至軍隊。九月十三日，甘迺迪總統舉行記者會，首次直接向美國人民談及蘇聯在古巴集結軍力一事。實際上，他接受蘇聯在九月十一日聲明中提出的保證。他承諾不會下令入侵古巴，除非古巴威脅到拉丁美洲其他國家、或是成為蘇聯的進攻基地。然而，若古巴成為「具有顯著能力的蘇聯軍事進攻基地，我國將採取任何必要行動來捍衛自身與盟友的安全。」¹⁴¹

¹³⁹ 關於杜布萊寧收到的指示，見文獻：Anatoly Dobrynin, *In Confidence* (New York: Random House, 1995), pp. 69, 74. 關於杜布萊寧與羅伯·甘迺迪的會談，文獻同上，頁 68-69，以及以下文獻：Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W. W. Norton, 1968), pp. 24-27. 關於九月四日聲明的文本，見以下國務院文獻：Department of State, *Bulletin*, 24 September 1962, p. 450. 關於杜布萊寧與索倫森的會面，見文獻：Sorensen to the Files, "Conversation with Ambassador Dobrynin," 6 September 1962, John F. Kennedy Library (此後縮寫為 JFKL), Sorensen Papers, Classified Subject Files, 1961-64, Cuba, General—1962; 以及文獻：Dobrynin, *In Confidence*, p. 68.

¹⁴⁰ 這份翻譯後長達十一頁的文件，可見以下檔案：JFKL, National Security Files (此後縮寫為 NSF), Box 36, Cuba, General—9/62. 引文部分節錄自該聲明刊登於以下文獻的部分："Text of Soviet Statement Saying That Any U.S. Attack on Cuba Would Mean War," *New York Times*, 12 September 1962, p. 16. (重點為本文筆者另加)

¹⁴¹ *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy*, 1962, pp. 674-75.

赫魯雪夫肯定有聽到這項警告。他在一封寄於九月二十八日的私信中向甘迺迪憤怒抱怨這件事：「總統先生，我必須直接告訴您，你那份威脅古巴的聲明真是令人不可思議。」調用預備役會使「氣氛白熱化」，並不啻於「火上添油」。赫魯雪夫寫道，這些針對古巴的威脅猶如中世紀盜匪的行徑。¹⁴²

修辭問題先不談，這些舉動與對抗舉動看起來就像是課本中關於責任外交（responsible diplomacy）的教學舉例。美國訂出的政策精確表達出，「我們準備抵抗哪些戰略變局」¹⁴³；而蘇聯則承認這些切身利益，並宣告一種不會引起基本衝突的戰略。這或許也看來像是超級強權之間進行溝通—或是示意—的示範案例。在私下通訊與公開聲明中，美國都保證，一旦蘇聯越過那條明確畫出的線（在古巴部署攻擊性飛彈），美方肯定會採取行動；一切回應都表明蘇聯瞭解這個信號也接受這個訊息。¹⁴⁴ 美國這項政策依循的是嚇阻原則，這也是本領域頂尖學者—包括當時與現在—都支持的原則。¹⁴⁵

然而，美國政府對蘇聯的意圖仍然感到不安。當時在野的共和黨在紐約州參議員肯內思·基廷（Kenneth Keating）的領導下，在即將到來的國會大選選戰中，將蘇聯在古巴的軍力部署作為頭號選舉議題；基廷一再針對敵方核武部署在美國近海處表達擔憂。而政府內部也有懷疑蘇聯欺瞞其真實計畫的討厭鬼—中情局局長約翰·麥康（John McCone）。麥康沒有確鑿證據，但是察覺防空飛彈運往古巴這件事，讓他生出某種深刻直覺。在他看來，這件事實的唯一合理解釋是，莫斯科意圖使用這些防空飛彈來保衛以美國為攻擊目標的彈道飛彈基地。

基於這些警告、承諾與保證，美方對局勢的預期匯聚在一份「國家評估辦公室」（Office of National Estimates）編寫的評估報告中；該辦公室負責彙整政府內部各處的情報分析觀點而編寫國家局勢評估。十年以來，該辦公室的主任都是被譽為「美國情報史上或許最重要的分析實踐者」的謝爾曼·肯特（Sherman Kent）。¹⁴⁶ 肯特手下的分析學者編寫出的評估報告在九月十九日分發予政府內部各部門

¹⁴² Khrushchev to Kennedy, 28 September 1962, in JFKL, NSF, Countries Series, USSR, Subjects, Khrushchev Correspondence, Vol. III-B—9/15/62—10/24/62.

¹⁴³ 對當時的決策者而言，這則來自季辛吉（Henry Kissinger）的引述，說明了責任外交的方針。見文獻：Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper and Bros., 1957), p. 5 ff.

¹⁴⁴ 美國官員也都知道這項托馬斯·謝林（Thomas C. Schelling）提出的重要方針。見文獻：Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), chapter 3.

¹⁴⁵ 在近期為了達成成功嚇阻而提出的方針中，最佳總結可見以下文獻：Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 519-86; Alexander L. George, "Theory and Practice," in *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed., ed. Alexander L. George and William E. Simons (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 16-20.

¹⁴⁶ 一九五〇年，威廉·蘭格（William Langer）與肯特共同主持日後被稱為「國家評估辦公室」的組織。一九七〇年代期間，該辦公室更名為「國家情報委員會」（National Intelligence Council）

高層官員閱讀；該份名為「古巴軍事建設情勢」(The Military Buildup in Cuba)的評估報告在結論中指出：沒錯，如果在古巴部署射程較遠的彈道飛彈或是一更有可能地——建設飛彈潛艦基地(base for missile-launching submarines)，這將為蘇聯帶來相當大的軍事優勢；「但是這兩種情況都不符合蘇聯至今的做法，也不符合我們目前評估的蘇聯政策。」何以如此？因為將飛彈運往古巴「會顯示蘇聯遠比其迄今為止所表現的更樂於提高美蘇關係的風險。」¹⁴⁷

在一份一九六四年中情局內部刊物所刊載、關於此事件的分析中，肯特主張，分析人員當時嘗試從蘇聯政府的獨特觀點來看待這件事。他解釋，這個方法在數百件案例中都相當可靠，因為「另一方」(the other man)神智清楚，因為他無法自己任意做決定，因為他知道傳統勢力在自己國家中的力量、以及認為該傳統力量有其利益的一般想法，也因為該「另一方」對事態相當瞭解。¹⁴⁸ 肯特解釋：「當這些常數因素不占主導地位時，真正的麻煩就出現了」；「當另一方從『正常』行為的軌道中急遽偏離出去的時候，你就可能再也無法掌握他的意向。」¹⁴⁹

十月十五至十六日，當甘迺迪與其顧問被告知發現古巴境內有蘇聯的彈道飛彈時，他和其他多數人都相當震驚。他說：「在我看來，我在記者會上的聲明都已經講得很清楚，我們在哪些情況下不會做任何事、在哪些情況下會採取行動。他肯定知道我們會發現的。所以我覺得他就是……」隨後他的話聲在會議錄音帶中戛然而止。¹⁵⁰ 甘迺迪在危機公告中將蘇聯的舉動稱為「秘密、迅速而超乎尋常的共產黨飛彈軍力建設」，而這行動確實帶來棘手的疑問：蘇聯到底為什麼做出這麼不顧後果的舉動？蘇聯可能具有什麼樣的目的、可以合理化這種高度可能造成核武對抗的行動？這些問題，是甘迺迪的資深顧問在十月十六日上午十一點五十分會議中的首要考慮內容。「關於他在古巴試圖進行的行動，我們之前肯定

並延續至今。該則描述肯特的引言來自以下文獻：Donald P. Steury, "Introduction," in *Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays*, ed. Donald P. Steury (Washington, DC: Central Intelligence Agency, 1994), p. ix.

¹⁴⁷ U.S. Intelligence Board, "The Military Buildup in Cuba," Special National Intelligence Estimate 85-3-62, 19 September 1962, in CIA History Staff, *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis 1962* (Washington, DC: CIA, 1992), pp. 92-93.

¹⁴⁸ Sherman Kent, "A Crucial Estimate Relived," 原為機密文章，刊登於 *Studies in Intelligence*, Spring 1964, 後發表於以下書目：Steury, *Sherman Kent and the Board of National Estimates*, pp. 184-85. 更多肯特對於評估的見解可見以下文獻：Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, rev. ed., (Princeton: Princeton University Press, 1966). 關於評估，肯特的傳人之一小約瑟·奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.) 提出簡短但見解深刻的討論：Joseph S. Nye, Jr., "Peering Into the Future," *Foreign Affairs* 77 (July/August 1994): 82-93.

¹⁴⁹ Kent, "A Crucial Estimate Relived," p. 185. 關於最壞情況評估的論點出現在頁 181-82。

¹⁵⁰ Earnest R. May and Philip D. Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p. 88 (引述文句出自十月十六日晚間六點三十分會議)。本書所有引述本書目的引文都出自第二版(或更新)的精裝版本；第二版及之後的新版本包含一些小修正與說話者身份。第一版送印出版後，兩位作者多解決了其錄音文本中的各個難題。

是理解錯誤了」，甘迺迪承認，「這是毫無疑問的。」在第一天當中，甘迺迪至少四次講出疑問：蘇聯為什麼這樣做？他聳肩：「這對我來說是個該死的謎團。」¹⁵¹ 關於這部分的討論以及隨後的會議形成了四項假設。我們若詳細檢驗蘇聯的行動細節，就比處在危機當下的決策者更能清晰分辨這些假設。



菲德爾·卡斯楚 (Fidel Castro) · 圖片來源：AP/Wide World Photos, Inc.

假設一：古巴防禦

一個分析家如果對蘇聯一無所知，只知道它是個強國，且其最重要的盟友之一——古巴——擔心受到隔壁強大而充滿威脅的鄰國攻擊，那他就很可能會推測，蘇聯這個強國會幫助它的弱勢盟友。發現古巴飛彈後，中情局在第一批寫下的其中一個備忘錄中解釋：「蘇聯領導人決定在古巴部署彈道飛彈，這表明他們決心要嚇阻任何一個意圖弱化或推翻卡斯楚政權的美國主動干預行動；他們顯然認為這種干預很可能並很快就會發生。」¹⁵² 美國在一九六一年試圖透過一群受中情局訓練的古巴流亡人士入侵古巴；儘管最後以災難性的失敗告終，但蘇聯確有充分理由相信美國會再次試圖完成這項任務。豬灣事件已顯示美國會採取行動。

赫魯雪夫與其他蘇聯官員肯定以這類說詞來為一九六二年在古巴部署蘇聯武器的行為辯解。甘迺迪將古巴的飛彈部署公諸於世時，蘇聯的回應強調，任何蘇聯對古巴的援助「完全旨在改善古巴的防禦能力。」¹⁵³ 這也是蘇聯在危機期間維持不變的立場。赫魯雪夫在回憶錄中表示：「當我在保加利亞進行正式訪問〔一九六二年五月十四至二十日〕時，我的腦海裡一直有個念頭：如果我們失去古巴，

¹⁵¹ 文獻同上，頁 89、107。

¹⁵² CIA, "Probable Soviet MRBM Sites in Cuba," 16 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, ed. Mary S. McAuliffe (Washington, DC: CIA History Staff, 1992), p.141.

¹⁵³ 引述來自蘇聯政府在一九六二年十月二十三日發佈的聲明；見文獻：David L. Larson, 2d ed., *The 'Cuban Crisis' of 1962: Selected Documents, Chronology and Bibliography* (Lanham: University Press of America, 1986), p. 72.

會發生什麼事？」¹⁵⁴

在蘇聯看來，古巴防禦是嚴肅的議題。自詡為社會主義國家的古巴，向來是共產主義者在西方國家唯一的展示範例。現在我們知道——尤其是在亞歷山大·傅爾森科（Aleksandr Fursenko）和蒂莫西·納夫塔利（Timothy Naftali）新著作的幫助下——蘇聯與古巴的關係遠比美國所理解的更深刻、也更複雜。早在一九五九年春季，蘇聯就已經開始暗中協助卡斯楚政府，也在同年秋季秘密安排第一次軍售；這些援助在美國政府偵查到以前就已經發生，而當時美方還沒判斷出卡斯楚會是盟友或是敵人。¹⁵⁵

一九六〇年六月，卡斯楚認為他將美國煉油廠國有化（這些煉油廠拒絕提煉蘇聯原油）的決定會導致美國入侵迫在眉睫（實則美國並無此意）。赫魯雪夫在演說中表示，如果華盛頓選擇入侵古巴，蘇聯就會對美國發動核武攻擊。這則聲明對本來就不存在的美國攻擊計畫毫無影響，但讓古巴領導人相當欣喜，認為蘇聯成功嚇阻了美國的攻擊意圖。¹⁵⁶ 另一個對於入侵的恐慌發生在一九六〇年十月；當時古巴擔心流亡海外並在瓜地馬拉受美國中情局訓練的古巴流亡人士會反攻回國。中情局的訓練確有其事，但距離這股勢力能夠入侵古巴還有數個月之久。儘管如此，蘇聯與古巴政府卻誤會攻擊馬上就會展開。莫斯科再次公開聲明，會以核子飛彈回應美國的攻擊；當入侵古巴一事並未發生時，古巴再次認為原因在於蘇聯的威脅成功嚇阻了美國（事實上，就在古巴以為已經嚇阻美國的入侵計畫時，中情局才剛展開這個作戰計畫）。一九六〇年十一月初，卡斯楚在一場古巴共產黨的私人演說中表示自己一直是馬克思主義者，也一再宣告，「莫斯科是我們的大腦，我們的偉大領袖，我們必須聽從它的指示。」¹⁵⁷

一九六一年四月，古巴流亡人士真的入侵豬羅灣時，古巴與蘇聯都被殺得措手不及。赫魯雪夫盡其所能對古巴提供全力支持，並警告甘迺迪，「任何所謂『小戰』都會觸發全球各處的連鎖反應。」¹⁵⁸ 再一次，蘇聯在嚇阻甘迺迪上有其功勞：美國政府不再對流亡人士侵略古巴的行動提供軍事支持，這或許是行動失敗

¹⁵⁴ 赫魯雪夫倒台後口述寫作其回憶錄，完成後被偷運至西方國家，並出版成以下三冊：Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers*, trans. and ed. Strobe Talbott (Boston: Little, Brown, 1970); Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers: The Last Statement*, trans. and ed. Strobe Talbott (Boston: Little, Brown, 1974); Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers: The Glasnost Tapes*, trans. and ed. Jerrold Schecter with Vyacheslav Luchkov (Boston: Little, Brown, 1990). 引述文句來自 Khrushchev, *Khrushchev Remembers* [1970], p. 493.

¹⁵⁵ Aleksandr Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964* (New York: W. W. Norton, 1997), pp. 11-39.

¹⁵⁶ 文獻同上，頁 51-53。

¹⁵⁷ 文獻同上，頁 71。

¹⁵⁸ Khrushchev message to Kennedy, 18 April 1961, in Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1961-1963* [此後稱為 *FRUS 1961-1963*], vol. 6, *Kennedy-Khrushchev Exchanges* (Washington, DC: Government Printing Office, 1996), p. 8.

的原因。以蘇聯與古巴觀點看來，蘇聯的飛彈有其一連串的成功嚇阻效果；但美國對這一點所知甚少，或是毫無察覺。

赫魯雪夫與蘇聯政府相信，蘇聯地位與卡斯楚存活與否的聯繫越來越緊密。當下新興的全球策略是，透過較不發達世界中的民族解放戰爭來削弱資本主義勢力；古巴正是這種策略的最佳成功典範，它的命運也成為蘇維埃勢力與全球公信力的考驗。赫魯雪夫指出，如果「失去」古巴，「我知道那會是馬克思列寧主義的沉重打擊，會嚴重削弱我們在世界上的地位，尤其是在拉丁美洲。」¹⁵⁹ 當時赫魯雪夫已經面對來自中國與來自自己政府內部高層人物的嚴峻挑戰，因為他降低蘇聯的軍事準備，而且在外交政策上採取的立場不夠具有革命性。卡斯楚也曾在一九六二年二月親口說出這類批評；當時他正在呼籲整個拉丁美洲進行革命。¹⁶⁰

蘇聯與古巴相信美國有意入侵古巴，但他們的想法雖然符合美國實際上的作為，卻往往只是巧合。不過，蘇聯與古巴的情報肯定已經找到懷疑美國的充分依據。一九六一年十一月，美國批准「貓鼬行動」(Operation Mongoose)——一項由中情局主導、旨在煽動古巴內部革命的秘密計畫——並由羅伯·甘迺迪監督執行。各種暗殺卡斯楚的行動至少從一九六〇年代就已經開始，其中一些獲得美國知情並支持，一些則沒有。¹⁶¹

然而，「貓鼬」也遭遇其他許多同類型秘密行動特有的基本問題：儘管該計畫將幹員派至古巴進行一些低層級的破壞行動，但多數官員——包括中情局官員——認為，內部叛亂永遠不會單靠己力而成功，叛軍會需要靠美國的入侵行動而逃脫；美國軍方已制訂出入侵行動的應變計畫。然而，直到一九六二年春季為止，許多甘迺迪的顧問（尤其是國務院與白宮的）不但反對入侵行動，也反對在古巴

¹⁵⁹ Khrushchev, *Khrushchev Remembers* [1970], p. 493.

¹⁶⁰ Robert E. Quirk, *Fidel Castro* (New York: W. W. Norton, 1993), pp. 400-01.

¹⁶¹ 「貓鼬作戰」的歷史可見以下文獻：*FRUS 1961-63*, vol. 10. 關於刺殺卡斯楚行動的證據，可見以下調查：Edwards to Robert Kennedy, "Arthur James Balletti et al," 14 May 1962, 文獻同上，頁 807-08（也可參考頁 807 中編輯提供的的註解 1）；Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (also known as the Church Committee after its chairman, Senator Frank Church), *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*, 94th Cong., 1st sess., November 1975; 以及 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, rev. ed. (New York: Simon and Schuster, 1987), pp. 336-45, 355-58, 384-89; 以下文獻也彙整一些額外細節，但對這些資料不太進行分類：Seymour Hersh, *The Dark Side of Camelot* (Boston: Little, Brown, 1997), pp. 187-221, 268-93. 可以肯定的是，一九六一年後並無直接證據顯示白宮出資贊助威廉·哈維 (William Harvey)——中情局相關官員——讓他不定期找人暗殺卡斯楚。然而，該書作者西摩·赫許 (Hersh) 指出，羅伯·甘迺迪下令要求一名名為查爾斯·福特 (Charles Ford) 的中情局幹員前往鄉間拜訪黑手黨領袖，詢問他們是否仍握有任何情報聯繫人，可用於古巴任務。這類活動的幅度相當小，以致於中情局局長麥康對此一無所知，而且也很少有證據能將任何一個確實由中情局贊助的行動連結至任何一個已知且在許多或真或假的陰謀事件中吸引蘇聯領導人注意的蘇聯或古巴情報報告。

境內煽動任何規模大到足以迫使美國考慮入侵的叛亂活動。一九六二年春季，甘迺迪在四月一場與古巴流亡人士領袖的私下談話中清楚表明自己對此事的觀點；他講的並不是對方想聽的。甘迺迪私下表示，他不會承諾美國會動用軍隊支援古巴的叛亂；這與國安顧問麥克喬治·彭岱（McGeorge Bundy）一個月之前就已經傳達的觀點相同。¹⁶²

但在同時，美國對古巴革命激情的公開譴責也鼓舞了「貓鼬作戰」的倡議者，使該計畫向前進展。美國試圖恫嚇與孤立卡斯楚，因此在一九六二年一月率先努力說服「美洲國家組織」（Organization of American States）中其他西半球國家切斷與古巴的貿易與外交關係。一九六二年二月，赫魯雪夫收到情報後，再度擔憂美國可能會入侵古巴。蘇聯方面已經略有查知，美國正再度興起古巴境內低層級滲透與破壞的秘密行動；他們也知道美國備有可能會動武入侵古巴的應變計畫。赫魯雪夫的女婿當時是《真理報》主編，曾與甘迺迪進行漫長的私下會談；他也向赫魯雪夫匯報談話內容，說甘迺迪曾將古巴的局勢類比為一九五六年蘇聯侵略匈牙利。¹⁶³

赫魯雪夫對美國侵略古巴的擔憂程度遠比美國官員設想的、或認為可證實的還要高。不過，沒有證據證明赫魯雪夫認為這種侵略相當危急或迫在眉睫。赫魯雪夫表示：「我的意思不是說我們有文件可以證明美國正準備第二次侵略；我們不需要這種書面證明。我們知道美國有「階級關係」（class affiliation）和「階級盲」（class blindness）的問題，這就足以讓我們預期情況會更糟」；傅爾森科與納夫塔利指出，「蘇聯情報單位未能提出美國很快就會攻擊古巴的有力證據，這讓

¹⁶² 如果蘇聯或古巴的情報人員在一九六二年三月到四月時真的有成功滲入古巴流亡團體中的話，他們或許會聽到懷疑甘迺迪是否真有意願以任何美國武力支持古巴反叛活動的聲音。可見文獻：Nestor Carbonell, *And the Russian Stayed: The Sovietization of Cuba* (New York: William Morrow, 1989), pp. 208-09. 三月二十九日，古巴流亡政府的領袖何塞·米羅·卡多納（Jose Miro Cardona）與彭岱在白宮會面；這些古巴流亡人士請求美國提供足以讓他們入侵古巴並推翻卡斯楚的協助。彭岱告訴他們，如果要獲得美國支持，那必須是具決定性與完整性的行動；而若沒有美軍公開介入，這情況不可能發生。「這將意味美國對古巴開戰；而在美國的判斷中，這情況在當下的國際局勢裡相當不智。」卡多納並不喜歡這個答案。見文獻：Memcon of Meeting between Cardona and Bundy, 29 March 1962, *FRUS 1961-1963*, vol. 10, *Cuba 1961-1962* (Washington, DC: Government Printing Office, 1997), p. 778. 卡多納隨後於四月十日與甘迺迪會面。甘迺迪與彭岱相同，明確回絕承諾協助入侵的請求。見文獻：Passvoy to Record, “Topics Discussed during Meeting of Dr. Miro Cardona with the President,” 25 April 1962, and Goodwin to President Kennedy, both in JFKL, NSF, Box 45, Cuba: Subjects, Miro Cardona, Material Sent to Palm Beach. 美國國務院負責古巴事務的官員在四月十九日的紀錄提及，古巴流亡人士「因為他們認為在推翻卡斯楚政權方面的『無所作為』」而「深深感到挫敗與不耐」；流亡人士的領袖「因為未能說服美國發動軍事作戰計畫而招致許多批評。」卡多納也在討論是否應辭去領袖職位。見文獻：Hurwitch to Martin, “The Cuban Exile Community, the Cuban Revolutionary Council, and Dr. Miro Cardona,” 19 April 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, p. 797.

¹⁶³ 見文獻：Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, pp. 149-60.

莫斯科方面的政策進展慢如龜速。」¹⁶⁴

隨後，蘇聯-古巴關係在一九六二年三月底進入危機階段，華盛頓與其中原因關係不大，也不太瞭解內情。出於內部原因，卡斯楚開始對付野心勃勃並對莫斯科忠貞不二的古巴共產黨領導人安尼巴·埃卡藍地（Anibal Escalante）。¹⁶⁵ 同時，卡斯楚也展開新一輪談判，試圖從中國獲得經濟援助。四月初，蘇聯政府思索自己面對的各種選項後，決定強化對卡斯楚的支持承諾。



麥克喬治·彭岱（McGeorge Bundy）。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann.

數月以來，蘇聯已經謹慎訂出軍事援助方案。一九六二年二月，在赫魯雪夫的女婿提出匯報後，執政的「主席團」（Presidium）終於批准長期未決且成本極高的古巴軍援方案；蘇聯國防委員會稍早曾建議，加速決定運送 SA-2 型防空飛彈——意即，針對是否將原承諾運至埃及的飛彈轉而運往古巴一事做出重大政治決斷。在埃卡藍地事件以及美軍在加勒比海進行新的軍事演習後，蘇聯就一直在考慮古巴這項軍援要求。四月十二日，蘇聯「主席團」確認決定將約一百八十枚 SA-2 型飛彈運往古巴，外加一系列蘇聯海防巡弋飛彈，以及培訓員，與部署一個常規蘇聯戰鬥群¹⁶⁶。蘇聯派至古巴的還有軍事顧問，目的為調查額外需求。¹⁶⁷

如果防禦古巴是蘇聯的目標，那這場大膽行動顯然是成功的。飛彈危機結束後，甘迺迪總統承諾，如果古巴不威脅到鄰國，美國或任何其他西半球國家就不會入侵古巴。這項承諾似乎解除了蘇聯運送飛彈所意圖嚇阻的威脅；因此，目的達成就可以撤離飛彈了。

¹⁶⁴ Khrushchev, *Last Testament*, p. 511; Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, p. 160.

¹⁶⁵ 埃卡藍地失勢後數年間，在若干地區共計約 80% 的共產黨員被逐出黨外。見文獻：Jorge Domínguez, *Cuba: Order and Revolution* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), pp. 210-18.

¹⁶⁶ 這裡指的戰鬥群約為一個陸軍加強團的兵力，以機械化步兵團為基幹，再以炮兵單位加強。

¹⁶⁷ Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, pp. 169-70. 本書指出，在促使蘇聯最終同意軍援古巴的因素中，對於中國勢力影響古巴的擔憂遠超過美國軍演的消息。

以古巴防禦這項假設來解釋蘇聯將核子飛彈運往古巴的動機，這論點雖然有其說服力，卻經不起詳細檢驗。首先，如果意圖嚇阻美國對古巴的攻擊是蘇聯的首要目標，那麼根本沒必要在古巴設置彈道飛彈。蘇聯供予古巴軍方的設備肯定阻止了美國——在無重大攻擊的情況下——試圖暗中消滅卡斯楚的努力。如果嚇阻重大攻擊是蘇聯目標，那麼派遣大批蘇聯軍隊會是更好的解決辦法。作為嚇阻力量，蘇聯軍隊在古巴的價值差不多等於美國軍隊出現在柏林。¹⁶⁸

其次，蘇聯大可以和古巴簽署一份無需部署兵力的公開防禦條約（a public defense treaty with Cuba without deploying forces）。當時蘇聯國防部長羅狄翁·馬利諾夫斯基（Rodion Malinovsky）正與卡斯楚的高級助理切·格瓦拉（Che Guevara）草擬並草簽一份防禦協定，原訂於一九六二年十一月讓赫魯雪夫以勝利之姿在古巴簽署該協定，並同時將作戰飛彈公諸於世；不過該簽署典禮從未實現。當格瓦拉與另一名古巴高層官員埃米利奧·阿拉貢內斯（Emilio Aragones）在八月底前往莫斯科讓協議定案時，他們要求赫魯雪夫公開雙方正準備簽訂協定一事，並不再隱藏核子飛彈；他們希望這份條約就足以嚇阻美國。隨後，兩位古巴官員也堅持，古巴有權像美國同盟國（如土耳其）的核武部署一樣，坦然公開接受蘇聯在古巴境內設置基地。但赫魯雪夫拒絕這些要求。¹⁶⁹

第三項反駁古巴防禦假設的論點則是以核武問題為主。如果蘇聯出於某些原因而相信核武嚇阻是必要行動，他們能使用的就是能夠快速部署、成本較低、並且在部署完成前被發現的可能性相當小的戰術核武（即射程小於一百英里的武器）。誠然，赫魯雪夫確實決定儘速將戰術核武運至古巴，但那已經是一九六二年九月的事了，當時甘迺迪的公開聲明重新燃起赫魯雪夫對美國可能侵略古巴的真正擔憂。

第四，如果蘇聯出於某些原因而認為戰略射程的飛彈（strategic-range missiles）是必要武器，他們其實只需要遠少於現實部署數量的中程彈道飛彈

¹⁶⁸ 譯註者認為兩者間還是有很大的不同。美軍駐紮在柏林是二次大戰之後的安排，象徵四強共同擊敗並且佔領德國。而古巴則和此毫無關係。柏林離蘇聯本土也相當遙遠，美軍在柏林不會對蘇聯有任何實質的軍事威脅。

¹⁶⁹ 見卡斯楚一九九二年在哈瓦那一場口述歷史會議中的回憶：*Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis and the Soviet Collapse*, ed. James G. Blight, Bruce J. Allyn, and David A. Welch (New York: Pantheon Books, 1993), pp. 85-86. 阿拉貢內斯一九八九年在另一場舉辦於莫斯科的口述歷史會議也講述其回憶：*Back to the Brink: Proceedings of the Moscow Conference on the Cuban Missile Crisis, January 27-28, 1989*, ed. Bruce J. Allyn, James G. Blight, and David A. Welch, Harvard CSIA Occasional Paper no. 9 (Lanham: University Press of America, 1992), p. 52. 也可見文獻：Anatoli I. Gribkov, "The View from Moscow and Havana," in Anatoli I. Gribkov and William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis* (Chicago: Edition q, 1994), p. 23.

(medium-range ballistic missiles (MRBMs), 射程約為一千一百英里), 不需要比較昂貴也比較容易被發現的遠程彈道飛彈 (intermediate-range ballistic missiles (IRBMs), 射程約為兩千兩百英里); 而且蘇聯也沒必要讓古巴成為潛射彈道飛彈的基地。

第五點、也是最重要的一點，關於蘇聯做決定的時間順序，我們目前所知道的資訊與古巴防禦假設對於古巴核子飛彈部署所提供的解釋並不一致。蘇聯政府對美國威脅的分析已經得出具災難性的推論，也謹慎選擇回應方式，也就是四月十二日蘇聯「主席團」做出的決定；這也就是莫斯科對於古巴防禦問題的回答。一個多月後，赫魯雪夫發起一連串新的舉動，以五月二十一日與二十四日做出的決定為高峰：將規模更大並具有核武武裝的蘇聯軍隊派至古巴部署。美國在四月至五月期間在加勒比海海域公開舉行軍事演習（名稱分別為 Lantphibex 1-62 與 Quick Kick），蘇聯與古巴的軍事情報部門想必有注意到這些軍演；¹⁷⁰ 因此，行動或許引發了回應。然而，並沒有證據顯示美方軍演是促使莫斯科相關官員採進行動回應的原因，哈瓦那也沒有要求蘇聯對「主席團」四月十二日的古巴軍援方案以激進方式重新審議。蘇聯將軍事任務派往古巴後，卡斯楚確實在五月十八日提出新要求，希望蘇聯提供更多海防巡弋飛彈、或許也加上更多蘇聯軍隊（但這點卡斯楚沒有明講）。不過，卡斯楚或蘇聯的軍隊代表團對核武都沒有表現出任何興趣。¹⁷¹

畢竟，以卡斯楚自己的話來說：古巴「已經一再聲明，古巴完全無意將領土的任何一部分提供給任何國家建設軍事基地」；¹⁷² 其部分原因就在於，古巴知道這類舉動會激起並正當化美國的攻擊。當蘇聯將他們派遣至古巴的特使召回莫斯科並在討論過程中詢問他的意見時，該特使出於以上各原因表示，他相當確定卡斯楚不會接受飛彈。¹⁷³

最後，卡斯楚確實接受飛彈，但他和古巴高層官員始終表示，他們這樣做只是因為覺得自己有義務幫助蘇聯達成改變全球勢力平衡的心願。當然，他們在接

¹⁷⁰ 見文獻：James G. Hershberg, "Before 'The Missiles of October': Did Kennedy Plan a Military Strike Against Cuba?" in *The Cuban Missile Crisis Revisited*, ed.. James A. Nathan (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 250-51.

¹⁷¹ 見文獻：Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," pp. 178-79.

¹⁷² 值得注意的是，這句引述轉載於一九六二年二月二十六日的《真理報》並在以下文獻中也有引用：Yuri Pavlov, *Soviet-Cuban Alliance: 1959-1991* (New Brunswick: Transaction, 1994), p. 37.

¹⁷³ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," pp. 179-80. 該名蘇聯駐古巴大使亞歷山大·阿列克謝耶夫 (Alexander Alexeev) 的回憶可見以下文獻：一九八九年所述的回憶，載於 *Back to the Brink*, pp. 150-51; 在一九九二年哈瓦那會議中的回憶，見頁 77-78; 以及，*Mezhdunarodnaya Zhizn*, July 1992, p. 54. 關於蘇聯國防委員會五月二十一日召開的集會、以及五月二十四日對於正式批准文件的準備，書中收錄其中一名負責起草文件、並審閱兩次會議記錄的官員提供的描述："The View from Moscow and Havana," pp. 7-10, 14.

受這種危險部署後，也希望古巴能受到保護而免受攻擊。不過，卡斯楚也預期這項部署會激起某種緊張危機。關於這點，他聽天由命，並表示自己「已經無視北美洲擁有多少核武……我們確實相信他們〔蘇聯〕在行動時都已經瞭解全盤局勢。」¹⁷⁴ 因此，最後一個古巴防禦假設的論證問題就在於，這個舉動事實上是使古巴的立場更加危險——而非降低風險；這是莫斯科方面赫魯雪夫的首席古巴專家所提出的論點。

對於古巴防禦假設的論點，赫魯雪夫對古巴的明顯重視可以作為某種支持。即使他的專家與卡斯楚都覺得不必對美國的軍事演習太過擔心，即使他也沒有緊張到就此事而致函甘迺迪，他或許還是感到擔憂。赫魯雪夫的衝動性格顯而易見；沒有任何證據顯示他有針對古巴防禦的各個選項進行謹慎或系統性的分析，他的軍事專家也沒有。在蘇聯總參謀部（the Soviet General Staff）看來，赫魯雪夫的計畫「猶如晴天霹靂」；唯一經過他們研究過的選項，只有在四月決定而獲得批准的原本方案——以常規武器防禦古巴。¹⁷⁵

假設二：冷戰政治

探究古巴防禦假設、辨識出其論點之薄弱後，這些弱點可以藉由將事件置於強權競爭的脈絡中來解決。冷戰時期的決定性特徵就是美國與蘇聯之間的全球競爭，包括美國代表的價值觀與利益，以及蘇聯的共產主義議程（Communist agenda）。但凡對方損失，就是己方得利——世界各地其他勢力也都如此理解。一個分析家不必知道許多關於美國與蘇聯的許多細節，就能迅速理解這兩者在爭奪全球權力。其中一方也許不會放過展現自己在世界各地握有多少權力的機會，尤其是在距離敵方海岸如此近的情況下。

美國國防部長羅伯特·麥納馬拉（Robert McNamara）的初步預估是，部署在古巴的蘇聯飛彈軍事價值不大，但總統甘迺迪對此估計的回應是回到前述全球政治的廣泛假設。他先前劃下一條底線，而蘇聯與古巴公然越界，顯示出普遍蔑

¹⁷⁴ 可參考卡斯楚的中央書記處（Secretariat）成員之一阿拉貢內斯（Emilio Aragones）（其他五名成員為：菲德爾·卡斯楚（Fidel Castro）、勞爾·卡斯楚（Raul Castro）、切·格瓦拉、奧斯瓦爾多·托拉多（Osvaldo Dorticos Torrado）（譯按：原文所列人名為 Osvaldo Dorticos）、以及步拉斯·羅加（Blas Roca）以及另一名古巴官員豪爾赫·李斯克特（Jorge Risquet）在一九八九口述歷史會議的回憶： *Back to the Brink*, pp. 51, 26. 他們的描述與卡斯楚在一九九二年哈瓦那口述歷史會議中所提供的符合一致： *Cuba on the Brink*, pp. 197-98. 也可見阿列克謝耶夫的回憶： *Back to the Brink*, pp. 151-52. 關於古巴不情願接受核武部署的立場，見文獻：Pavlov, *Soviet-Cuban Alliance*, pp. 38-40. 也可參考書中該書編輯（Blight, Allyn, and Welch）關於卡斯楚接受飛彈真實動機的討論： *Cuba on the Brink*, pp. 345-47.

¹⁷⁵ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 13.

視美國權力的心態。甘迺迪推測：「上個月我才說了我們不會〔容忍這種事〕；上個月我應該說我們才不在乎的。但是當我們說我們不會容忍、而他們照樣我行我素，而我們又毫無行動，那麼我想我們的風險就會增加……畢竟這不只是軍事、更是政治鬥爭。」¹⁷⁶

美國政府中的情報專家數日後也同意這類評估：「蘇聯在古巴進行軍事建設的主要目標之一是，他們想要展現出當前的全球勢力平衡已經朝有利於他們的方向轉變，美國再也無法防止蘇聯的攻勢力量向前進展，甚至就在它自己的西半球也一樣。」美國的默許將意味拉丁美洲各處、乃至於全球各地，都會對美國失去信心。美國國務卿迪安·魯斯克（Dean Rusk）認為，「對於〔全球競爭中的〕行動方針，蘇聯內部也一直在進行相當程度的辯論。和平共存這個方針並沒有讓他們滿意太久；我想現在他們選擇的方針很明顯，強硬派佔有支配地位。所以我們必須擔憂的不只是飛彈，還包括蘇聯政策的整體發展，因為這會影響我們在全球各地的情勢。」¹⁷⁷

在一九六二年，美國各政治領袖將冷戰視為全球優勢地位的長期爭奪戰。甘迺迪決定任由豬灣侵略古巴事件失敗，這被廣泛詮釋為缺乏意志力的表現。一九六一年六月在維也納，赫魯雪夫與甘迺迪唯一一次親自會面中，赫魯雪夫更試圖擺佈這位美國領袖。甘迺迪的幕僚兼歷史學家亞瑟·史勒辛格二世（Arthur Schlesinger, Jr.）日後寫道：「在一般意義上，」赫魯雪夫將核武運至古巴一事「明白顯示蘇聯在對美國的意圖進行終極試探。」¹⁷⁸ 赫魯雪夫的計畫以秘密開始並透過欺瞞而持續進行，而該計畫要成功實現目標的前提條件是，它必需成為既定事實（*fait accompli*）。在面對作戰飛彈瞄準自己領土的情況下，美國就會難以決斷該如何反應。外交抗議只會凸顯美方相當軟弱，也凸顯甘迺迪自己先前提出的威脅相當空洞。如果蘇聯揭露出美國優柔寡斷的一面，就會大幅降低美國對他國承諾的公信力。如果美國未能對古巴採取行動，誰還能期待它在其他地方會有所作為？儘管採取行動顯然相當冒險，但如果勝利，就會顯示冷戰中的潮流已經轉向。

今日已經很難重現當時許多美國人對冷戰的可能後果抱持多悲觀的態度。就在甘迺迪任總統以前，當時身為哈佛大學教授的亨利·季辛吉（Henry Kissinger）寫道：「衰退已經是過去十五年來的指標現象，而美國承擔不起另一次這種衰退。」

¹⁷⁶ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 92.

¹⁷⁷ CIA Special National Intelligence Estimate, "Major Consequences of Certain U.S. Courses of Action on Cuba," SNIE 11-19-62, 20 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban missile Crisis*, p. 214. 引述魯斯克的部分是來自十月二十二日與國會各領袖的討論：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 255.

¹⁷⁸ Arthur M. Schlesinger, Jr., pbk. Ed. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), p. 728.

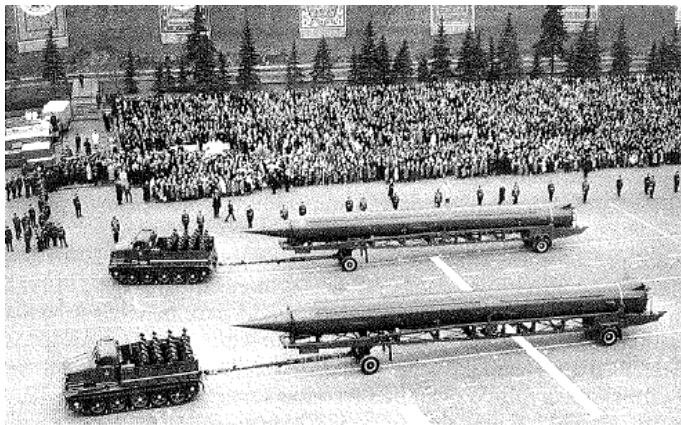
更多惡化情況「會讓美國在世界多處顯得無關緊要，最終只能退守『美國堡壘』（Fortress America）。」¹⁷⁹

甘迺迪也察覺到這種全球賭局。十月二十一日，當史勒辛格詢問甘迺迪，為何蘇聯要在古巴部署飛彈時，甘迺迪指出，該行動可能會在以下個方面為蘇聯帶來政治利益：（一）再次拉近俄國與中國的關係，有助於彌補雙方自一九五九年就明顯擴大的裂痕，或至少藉由顯示莫斯科有能力在支持共產革命方面進行果敢行動而強化蘇聯在共產世界中的立場；（二）從根本上重新定義十一月美國國會大選後可能重新開啟的柏林問題會談局勢；（三）給美國帶來沉重的政治打擊。¹⁸⁰

儘管這些論點很有說服力，但這假設卻忽略了局勢中的五大關鍵層面。

首先，就如麥納馬拉在幾個場合都公開提出的疑問：在美國已經於一九六一年就柏林問題表示強硬立場後，為何蘇聯還需要更進一步試探美方意圖的堅定程度？為何要這樣再次測試？

其次，如果只是政治試探，那麼蘇聯武器部署的規模與性質都遠超過試探所需。若要試探美國的意向與堅定程度，只需要少少幾枚威脅整個美國東南部（包括華盛頓特區）的中程彈道飛彈（MRBMs）就足夠了。部署洲際彈道飛彈、或是計畫部署的潛射彈道飛彈，對實現這項目標究竟能增添什麼助益？



蘇聯在紅場（Red Square）閱兵展示SS-4型準中程彈道飛彈（MRBMs）。這些是在古巴部署並被發現的第一型核子飛彈。圖片來源：Itar-Tass/Sovfoto.

第三，對於冷戰局勢中要有成功行動的必要條件——意即，必須是既定事

¹⁷⁹ Henry Kissinger, *The Necessity for Choice* (New York: Harper and Row, 1960), p. 1.

¹⁸⁰ Schlesinger, *A Thousand Days*, p. 742.

實——中程彈道飛彈與洲際彈道飛彈的部署、以及核子潛艇基地的計畫只有危害效果。若是規模較小、為古巴量身打造的核武在被發現以前就部署完畢，確實能夠讓蘇聯在古巴有其可防禦的飛地，就如同西方國家在柏林擁有飛地一樣。但蘇聯實際上的部署的武器特性卻損害了這個目標的實現可能。

第四，為何蘇聯選在這個時間點——一九六二年秋季——對美國的意圖展開挑釁式的試探？誠然，此舉有可能削弱美國的地位與顏面；但有什麼特別的理由要選擇這個特定時刻嗎？怎樣的切實收益可以合理化這種風險？

最後，為何選擇古巴作為試探美國的地點？美國以外的任何其他地方，就屬加勒比海地區讓蘇聯在軍事上處於面對美國最不利的地位。如果蘇聯的試探激起美國以強大武力還擊，那麼蘇聯的落敗將讓整個行動的結果事與願違；大輸家會是莫斯科，而非華盛頓。

假設三：飛彈實力

十月十六日早上，甘迺迪總統與他的顧問首次開會，率先提出他對蘇聯動機的推測。他的著眼點是勢力的戰略平衡：「蘇聯這樣部署肯定有些重大原因，」他推測，「肯定是因為他們對自己的洲際彈道飛彈並不滿意。」參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）（參聯會）主席麥斯威爾·泰勒（Maxwell Taylor）認為甘迺迪的推測相當切中要害。¹⁸¹

就算一個分析家對蘇聯政府及其政治領袖一無所知，他還是能藉由檢視客觀事實而有相當的進展。想像一個來自火星的戰略分析家，他有能力閱讀報紙並觀察美蘇雙方各自的軍力部署與發展；他假設雙方的目標包括生存以及避開對方的極端脅迫，也針對雙方當下與計畫中戰略核武兵力的相關客觀事實進行分析，而若只以這兩者作為分析起點，他對蘇聯一方在古巴部署飛彈一事發生機率的估計就會高於謝爾曼·肯特的「國家評估辦公室」所做的估算。客觀來說，蘇聯正面對嚴峻並持續擴大的「脆弱之窗」（window of vulnerability）——套用美國「當前危險委員會」（Committee on the Present Danger）描述美國在一九七〇年代晚期至八〇年代初期所面臨威脅的貼切用語。而以特定情況來說，蘇聯在一九六二年面對的局勢為，美國擁有一或相信自己擁有一對蘇聯發動「極佳第一擊」（a splendid first strike）的能力。如赫爾曼·卡恩（Herman Kahn）在其一九六〇年代的暢銷分析著作《核熱戰爭》（*On Thermonuclear War*）中所描述，極佳第一擊核攻擊能力存在的情況，就是當甲國能夠因率先出擊而摧毀乙國對甲國國土發動反擊的能

¹⁸¹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 59.

首先，讓我們純就事實來考慮。出於技術層面與預算層面的原因，蘇聯政府在一九六二年發覺，自己僅擁有二十枚有能力攜帶核子彈頭、從蘇聯境內基地發射而到達美國領土的洲際彈道飛彈（射程大於五千英里）；他們也對這些飛彈在技術上的可靠與精確程度抱持合理懷疑。新一代的洲際彈道飛彈無法在一九六四年以前開始作戰。此外，蘇聯的戰略武力僅包括約六艘配有潛射彈道飛彈

（SLBMs）的潛艦，而這些潛艦唯一的戰略核子潛艦基地位在科拉半島（Kola Peninsula）北方，距離美國有七千英里之遠。由於部署在潛艦上、相對原始的初型飛彈射程只有不到六百英里，蘇聯的潛射彈道飛彈武力就無法在飛彈射程可及於美國的地區維持經常性巡邏。此外，前往發射區的長途航線也讓這些潛艦極易被美國的反潛軍力偵察到並摧毀（正如古巴飛彈危機期間，潛艦航進大西洋後的情況一般）。蘇聯對於威脅美國本土的最佳希望在其約兩百架遠程轟炸機隊。儘管美國的防空能力不佳，但謹慎的策劃人在這方面仍會擔憂。由於轟炸機飛程很遠、缺乏前線基地、也缺乏途中補充燃料的能力，這些轟炸機一旦出動攻擊美國，那就是返航機會很小或毫無機會的任務，也很可能會在長達七千英里的航線中的不同地點被美國防空軍力攔截。

蘇聯核武能力的主要部分不是針對美國的遠程核武威脅，而是中程與遠程彈道飛彈（MRBMs 與 IRBMs）。這些飛彈表現頗佳，數量也多達數百枚。若從蘇聯境內發射，它們能夠擊中美國的盟友，但無法擊中美國本身（這項事實在西歐激起各國是否需要擁有核武軍力的戰略辯論）。蘇聯也擁有能攜帶核彈的較短程轟炸機，但，問題一樣，它們只能打擊到美國的盟國。

這就是一九六二年蘇聯政治領袖握有的軍力。他們面臨的是約有一百八十枚洲際彈道飛彈的美國核武庫；十二艘「北極星」潛艦（Polaris submarines）（每艘各攜帶十二枚飛彈）；以及，不只部署在美國，也部署在歐洲與亞洲各地，可從各個方位攻擊蘇聯目標的戰略轟炸機，共計六百三十架。這些轟炸機部隊訓練精良，並隨時維持高度戒備。「北極星」潛艦能在射程可及蘇聯目標的範圍地區中不斷巡邏。此外，甘迺迪政府已在一九六一年二月宣布，其主要倡議之一就是要迅速提高美國戰略核武軍力，目標為在一九六四年以前使洲際彈道飛彈（ICBM）增為三倍，而潛射彈道飛彈（SLBM）增為兩倍。更有甚者，為了反制蘇聯針對歐亞兩洲的較短程與中程核武威脅，美國與「北約」在歐亞兩洲的基地維持了數百架核武戰機，並在大不列顛、義大利與土耳其部署早期「雷神」與「木星」中程彈道飛彈（都已經老舊）；「木星」計畫在一九六二年春季完成部署。

¹⁸² Herman Kahn, *On Thermonuclear War* (Princeton: Princeton University Press, 1960).

對一名不偏袒任何一方的分析家而言——無論他是美國人、蘇聯人、或火星——這種戰略平衡的後果不但可以預期，而且令人不寒而慄。核戰戰略專家依據哪一方先發動攻擊而區分「第一擊」與「第二擊」兩種情況。根據美蘇雙方在一九六二年握有、以及預計一九六三年將新增的戰略核武能力，蘇聯的理性規劃專家絕不會認為己方有發動第一擊的戰略誘因；但美國方面呢？美國的理性規劃專家是否可能希望藉由先發制人的攻擊而一併摧毀與終結蘇聯反擊美國的能力？這類行動會肆意摧毀千萬條蘇聯人命的後果是如此可怕，而且關於這類第一擊行動是否真能百分之百有效，其不確定性如此難以克服，因此發動第一擊的決定極不可能發生——就算其中一方握有顯著戰略優勢也一樣。

然而，戰略專家也必須考慮到極端情況。如果其中一方的領袖判斷認為核武很可能發生、或確實無法避免呢？在這情況下，美國領袖理論上會認為第一擊能帶來巨大優勢——即，數千萬死亡人口或數十億死亡人口的差別。加上考慮另一項一九六二年間的知名事實：針對防禦柏林——位在東德、被蘇聯軍力包圍的內陸前哨——在美國的戰略與作戰計畫中，一旦蘇聯使用其更強大的傳統武力切斷西柏林與外界的聯繫、或是奪取西柏林，美方就會呼籲發動核戰。¹⁸³

若不限於純事實而檢驗戰略思想家與政治領袖間共同抱持的信念，分析家會注意到一種普遍看法：握有戰略核武優勢的國家掌握較強的談判優勢。一九六二年時，各國政府相信：規模是關鍵（size matters）。顯著核武優勢意味著顯著談判優勢，尤其是在危機期間，因為彼此都知道對方知道，優勢方可以迫使事件上升到其武力優勢可以發揮的地步。¹⁸⁴ 更有甚者，一九六二年間，眾所周知的「事實」是，握有顯著戰略核武優勢的國家很可能會自覺底氣充足而更積極地追求己方利益，較不可能退縮。

第三，一名不偏袒任何一方的分析家可能會注意到，戰略核武在國族與國家

¹⁸³ 關於第一擊可能為美國帶來的優勢，以及關於甘迺迪政府事實上如何謹慎評估這些事宜，相關精闢分析可見以下文獻：Richard K. Betts, *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance* (Washington, DC: Brookings Institution, 1987), pp/ 159-79. 美國關於柏林的應變計畫屬最高機密，絕妙地以可笑代號「貴賓犬毛毯」（Poodle Blanket）作偽裝；該計畫設想的第一階段行動包括外交往來與增強軍力。如果蘇聯堅持封鎖柏林，西方國家會試圖以傳統軍力突破封鎖。若蘇聯軍隊抵抗、並增加傳統兵力而擊敗西方國家的軍隊，美國就計劃「發起核武軍事行動」，以有限度地使用核武為開端，作為顯示情況極端嚴重的信號。相關概述可見以下文獻：National Security Action Memorandum No. 109, “U.S. Policy on Military Action in a Berlin Crisis, ‘Poodle Blanket,’” 23 October 1961, in *FRUS 1961-1963*, vol. 14, *Berlin Crisis 1961-1962* (Washington, DC: Government Printing Office, 1994); and Bundy to President Kennedy, “NTO Contingency Planning for Berlin (BERCON/MARCON Plans) and the Conceptual Framework of Poodle Blanket,” 20 July 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, *Berlin Crisis 1962-1963* (Washington, DC: Government Printing Office, 1994), p. 232-34.

¹⁸⁴ 當時戰略思維的經典總結可見以下文獻：Thomas C. Schelling, *Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962).

(nations and states) 的政治中有其重要象徵意義：包括國際層面，國內層面，與官僚層面。戰略核武被視為最強王牌，也是進入全世界最高檔俱樂部——核武國家俱樂部——的門票；擁有大量核武已經成為「超級強權」(super powers) 的定義。蘇聯在一九五七年發射人造衛星 (Sputnik satellite)，成為首次登上太空的國家，也讓蘇聯領袖深感自豪。這行動也激起美國的挑戰欲，投入這場太空競賽與軍用飛彈競賽。蘇聯領袖宣揚自己的戰略核武優勢，聲稱有能力「生產飛彈猶如做香腸一樣容易」(“turn out missiles like sausages”)。作為回應，約翰·甘迺迪在一九六〇年與理查·尼克森 (Richard Nixon) 角逐總統大選時，就以「飛彈實力差距」(missile gap) 作為競選的關鍵議題，譴責共和黨允許蘇聯達成勝過美國的顯著優勢。在就職時，甘迺迪與他的國防部長宣告進行美國戰略核武庫大規模擴增的計劃，包括快速增加「義勇兵」洲際彈道飛彈 (Minuteman ICBMs) 與「北極星」潛射彈道飛彈 (Polaris SLBMs)。

總括而言，一個頭腦清晰戰略分析家——無論是來自火星、蘇聯、還是美國——都能在一九六二年得出相當合理的結論：蘇聯有麻煩了，而且麻煩大了。過去幾年來，蘇聯都能藉由在自己領土中部署洲際彈道飛彈而扭轉核武不平衡的局勢；但如果要因應蘇聯在一九六二、六三與六四年面臨的威脅，他們選項其實不多。而將現有核武運至能夠打擊美國目標的地點，就是選項之一。

若考慮到關於蘇聯政治領袖更具體的資訊，分析家就更有更強烈的理由相信蘇聯政府對局勢相當擔心。赫魯雪夫著迷般地專注發展飛彈，將之作為國家的軍力指標，而多年來他聲稱擁有的核武數量都是誇大其實。¹⁸⁵

一九五六年間，美國對蘇聯實際軍力發展的情報來源都是高空飛行的 U-2 偵察機。在其中一架偵察機被擊落、且直接飛在蘇聯國土上空的航機暫停行動後，就改由日冕 (CORONA) 計劃來獲取情報：在一九六一年夏季使用偵察衛星空拍蘇聯領土；衛星傳回的首批影像覆蓋範圍比先前 U-2 偵察機拍攝的所有影像加起來都大。儘管衛星空拍圖顯示蘇聯正努力建造新的洲際彈道飛彈，卻也有力證明他們現有的洲際彈道飛彈庫存實則很少。蘇聯高層官員奧列格·潘科夫斯基上校 (Colonel Oleg Penkovsky) 當時是為美國提供情報的諜報人員，他的情報也確認了衛星圖的證據。¹⁸⁶

局外人並不知道這些資訊；但他們知道，一九六一年十月時甘迺迪政府派國

¹⁸⁵ 以下文獻對這個論點提出的精準分析：William Curti Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp 157-66.

¹⁸⁶ 見文獻：Kevin C. Ruffner, ed., *CORONA: America's First Satellite Program* (Washington, DC: CIA History Staff, 1995); Jerrold L. Schechter and Peter S. Deriabin, *The Spy Who Saved the World: How a Soviet Colonel Changed the course of the Cold War* (New York: Charles Scribner's Sons, 1992).

防部副部長羅斯威爾·吉爾派崔克（Roswell Gilpatric）發表公開演說，讓赫魯雪夫知道，美方已經知道蘇聯的洲際攻擊能力實際上相當薄弱。「簡而言之，」吉爾派崔克在結論中指出，美國軍力相當強大，就算是在承受蘇聯的全面進攻後，「我們也還有進行第二擊的報復能力（second-strike capability），而且我們的攻擊規模不會小於蘇聯可達成的攻擊規模。因此，我們有信心蘇聯不會主動挑起重大核武衝突。」¹⁸⁷

在甘迺迪的高級顧問中，中情局局長約翰·麥康是唯一預見蘇聯飛彈部署、而且有在紀錄中提出這點的（當時仍屬機密記錄）。比起前述那些抽象計算，他的「預感」（“hunch”）更多是基於蘇聯運往古巴的武器規模與特性。對他來說，其中最不尋常的是最先進的地對空防空飛彈（surface-to-air anti-craft missiles, SAMs）。他指出：「我很難以常理來解釋在古巴部署大規模昂貴防禦武器這件事，」除非「現階段防禦工作完成、讓古巴免於〔U-2 偵察機〕空中偵察後，蘇聯就會設置中程彈道飛彈（MRBMs）。」¹⁸⁸

中情局與政府其他部門中的專業分析人員卻不同意麥康的假設；反對意見有三類。首先，一些人相信，蘇聯不會認為在古巴部署飛彈會有任何軍事利益。一九六二年十月十六日晚間召開第一次審議會會議的時候，國防部長羅伯特·麥納馬拉被問到，蘇聯的軍事部署對戰略平衡局勢會造成多少改變。他回答：「事實上，我今天下午才問了參聯會同樣的問題。他們說：會有大幅度的改變。但我個人的看法是：完全不會改變。」麥納馬拉的意見對甘迺迪來說份量十足，讓甘迺迪重新考慮自己原本聚焦於洲際彈道飛彈實力的推測。但麥納馬拉的觀點還是屬於少數；國安顧問麥克喬治·彭岱稍後在同一個會議中提出與國務院官員相同的意見，指出：「我很確定他〔赫魯雪夫〕的將領一年半以來一直告訴他，他已經錯過增強戰略能力的黃金戰略契機。」¹⁸⁹

接下來幾天，隨著蘇聯部署的整個規模越來越明顯，關於其軍事重要性的歧見也漸漸消失。飛彈實力這項假設受到美國政府中較低層級專家的支持；他們指出，從古巴對美國發射四十枚飛彈（加上重新裝填繼續發射）的能力，將使蘇聯攻擊美國的飛彈實力提高至少五成。國務卿迪安·魯斯克隨後向國安會其他成員解釋，「這種規模的部署不容我們只因為蘇聯擁有其他能打擊美國境內的飛彈而漠視；事實是，〔…〕這些地點的飛彈數量將使蘇聯攻擊美國的飛彈實力倍增。」

¹⁸⁷ 關於吉爾派崔克的發言，可見以下文獻：Michael R. Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev 1960-1963* (New York: HarperCollins, 1991), pp. 328-31.

¹⁸⁸ 這是麥康一九六二年九月十日對中情局副局長馬歇爾·卡特（Marshall Carter）所說的話。見文獻：CIA Documents on the Cuban Missile Crisis, p. 59. 麥康當時儘管正在南法度蜜月，卻每天關注這個議題。他從八月開始在白宮提出擔憂。

¹⁸⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 100.



約翰·麥康 (John McCone)。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann。

對於麥康的假設，還有第二種反對意見。謝爾曼·肯特與其跨部門情報分析小組提出的評估報告已經同意古巴飛彈部署的軍事重要性，但他們仍不相信一個理性的蘇聯政府會願意承擔這類冒險行動所帶來的巨大風險，特別是該行動成功與否完全仰賴於必須在過程中不被發現而達成既定事實。

第三種反對意見是，麥康的「預感」對「古巴防禦」假設不夠重視。麥康認為相當重要的地對空防空飛彈部署，是蘇聯「主席團」四月就決定批准——意即，在任何關於核子飛彈的考慮出現以前，他們就已經同意協助古巴進行防禦的決定。因此，麥康觀察到的行為與他提出的一連串推測都可能是錯的。

我們現在知道，赫魯雪夫最早向主要顧問徵詢在古巴部署彈道飛彈的相關意見，是在四月協助防禦古巴的決定達成一週至兩週後。其中一名他徵詢意見的顧問是國防部長羅狄翁·馬利諾夫斯基。¹⁹¹ 馬利諾夫斯基對於俄羅斯境內蘇聯洲

¹⁹⁰ 這是魯斯克在十月二十二日週一下午會議的發言。文獻同上，頁 236。在這前一天，送發予其他關鍵領袖的簡報也包括以下專家判斷：「目前已發現的飛彈部署地點，一旦部署完成，將會讓蘇聯總共新增三十六個發射台與七十二枚飛彈。目前我們估計蘇聯內部共有六十至六十五個可操作的洲際彈道飛彈發射台。」見文獻：CIA, "Soviet Military Buildup in Cuba," 21 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 259. 專家判斷，「針對美國的古巴飛彈威脅大約是目前蘇聯境內洲際彈道飛彈威脅的一半。」見文獻：Guided Missile and Astronautics Intelligence Committee, Joint Atomic Energy Intelligence Committee, and National Photographic Interpretation Center, "Supplement 2 to Joint Evaluation of Soviet Missile Threat in Cuba," 21 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 262. 魯斯克的數據或許是把重新裝填也算進去，但事實上他也很接近真相了，因為美國之前對蘇聯洲際彈道飛彈的實力估計過高。

¹⁹¹ 見文獻：James G. Blight and David A. Welch, *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis* (New York: Hill and Wang, 1989), p. 238. 赫魯雪夫在一封建議將飛彈調度給卡斯楚的書信草稿中「有點抒情地」講述他與馬利諾夫斯基在黑海沿岸邊對話的故事，但這故事無法獲得直接確認，信件的草稿與信件本身也無法取得。赫魯雪夫手下的職員之一費奧多爾·布爾拉茨基 (Fyodor Burlatsky) 當時負責編輯該信件，日後在一九八九年的莫斯科口述歷史

際彈道飛彈攻擊美國能力的發展相當悲觀；聽完報告後，赫魯雪夫就提議在古巴部署準中程或中程彈道飛彈：「我們何不把刺蝟丟進山姆大叔的褲子裡呢？」¹⁹²

因此，從赫魯雪夫的觀點看來，「你們〔美國人〕有所謂的實力地位，但我們是不可能接受處於劣勢的。」¹⁹³ 更有甚者，當我們要重建決策過程時間軸時，必須注意的重點是同一時間正在發生的其他事。一九六二年三月到四月間，核武對峙局面其中一個肯定吸引赫魯雪夫全副注意力的面向是一連串以日內瓦為中心、關於進一步禁止核武試爆可能性的激烈談判。談判結果破局，隨後美國在太平洋進行一連串核武試爆。在蘇聯看來，美國重新進行核武試爆的舉動不但是試圖進一步提升美國核武庫，更是意在宣揚美國的優勢地位。就是在這時候，赫魯雪夫開始私下揣摩在古巴部署飛彈的可行性。¹⁹⁴

就在雙方進行這些沉重的局勢考量時，一個時機上相當巧合也相當諷刺的事件也正發生，簡直像是為這些考量提供旁白。在土耳其五處發射站部署共十五枚「木星」中程彈道飛彈的計畫，在延宕許久後終於進入完成階段；在五個發射站中，第一個是在一九六一年十一月設置完成，最後一個則是一九六二年三月。蘇聯方面數年來一直知道這項部署計畫，或許也知道最後一批飛彈已經運達。對他們而言，這行動或許代表長久以來的眼中刺達到一種可憎的頂點。莫斯科已經大聲抱怨，特別是「北約」在一九五八到一九五九年間宣布決定進行這項部署計畫的時候。沒有證據顯示蘇聯的戰略專家認為該行動會讓原有系統新增任何戰略重要性；以軍事來說，以土耳其為基地的美國核武裝戰機更令人擔憂。¹⁹⁵ 這些「木星」飛彈不是赫魯雪夫下令將飛彈運往古巴這項異常行動的原因，卻是一個現成

會議中講述這段故事。見文獻 Allyn, Blight, and Welch, *Back to the Brink*, p. 46.

¹⁹² Dmitri Volkogonov, *Sem Vozhdei* (Seven Leaders), quoted in Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 171.

¹⁹³ 出自以下文獻引述馬利諾夫斯基的記述：Beschloss, *The Crisis Years*, p. 332; and Vladislav Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), p. 258. 關於更早之前赫魯雪夫在一九六一年秋季重啟測試的行動，見 Viktr Adamsky and Yri Smirnov, "Moscow's Biggest Bomb: The 50-Megaton Test of October 1961," *Bulletin of the Cold War International History Project*, No. 4 (1994), p. 3. 關於艾爾索普前往克里姆林宮專訪赫魯雪夫(Alsop interview)、以及克里姆林宮的回應，見文獻：Beschloss, *The Crisis Years*, pp. 370-72; 以及謝爾戈·米高揚(Sergo Mikoyan)收錄在以下書中的回憶：*On the Brink*, p. 243.

¹⁹⁴ 蘇聯在一九六一年九月重啟地面核武測試後，美國就在內華達州的測試地點進行地下核武測試。一九六二年春季的問題在於地面測試；地面測試的爭議性較大，也吸引更多媒體關注。關於魯斯克與蘇聯外長葛羅米科(Andrei Gromyko)的會談以及魯斯克對該會談的報告，見文獻：Minutes of Meeting of the National Security Council, 28 March 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 7, *Arms Control and Disarmament* (Washington, DC: Government Printing Office, 1995), p. 411; Memcon of Meeting between Rusk Dobrynin, 23 April 1962, in *ibid.*, p. 443. 美國在四月二十五日展開一連串名為「多明尼克行動」(Dominic I)的核武試爆行動，在太平洋上聖誕節島(Christmas Island)與約翰斯頓島(Johnston Island)的鄰近海域進行三十六次引爆試驗。隨後蘇聯在一九六二年八月開始更進一步進行一連串大氣層試爆。

¹⁹⁵ 這批飛機主要是F-100型戰機。其實它的主要任務仍是戰術核子攻擊。

的合理化藉口。¹⁹⁶

赫魯雪夫在回憶錄中表示，他相信「要讓美國知道自己的土地、自己的人民被威脅是怎樣的滋味，那正是個良好時機。」¹⁹⁷ 當然，美國已經受到俄國轟炸機與一些飛彈的威脅了。當時身為赫魯雪夫高級顧問的尤里·安德羅波夫（Yuri Andropov）曾私下忠告，在古巴部署飛彈的行動是「瞄準美國軟肋」的方式。¹⁹⁸ 甘迺迪肯定也這麼覺得：他在十月十九日會議中將這比喻為「插在我們肚子上的」一把刀」。¹⁹⁹



約翰·甘迺迪總統（John F. Kennedy）與迪安·魯斯克（Dean Rusk）。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann.

其中一名參謀長格里布科夫將軍日後寫道，「只要一個舉動，他〔赫魯雪夫〕就能扭轉戰略軍力失衡的局面。」²⁰⁰ 部署在古巴的蘇聯飛彈也可能會讓美國的

¹⁹⁶ 關於「木星」飛彈部署計畫，最佳研究為以下文獻：Philip Nash, *The Other Missiles of October: Eisenhower, Kennedy, and the Jupiters, 1957-1963* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997). 也可見 Barton J. Bernstein, "Reconsidering the Missile Crisis: Dealing with the Problems of the American Jupiters in Turkey," in Nathan ed., *The Cuban Missile Crisis Revisited*, p. 55-67.

¹⁹⁷ Khrushchev, *Khrushchev Remembers* [1970], p. 494.

¹⁹⁸ Oleg Troyanovsky, "The Caribbean Crisis: A View from the Kremlin," *International Affairs* (Moscow), April-May 1992, pp. 147, 148.

¹⁹⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 176.

²⁰⁰ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 13. 蘇聯評估自己握有二十枚可作戰的洲際彈道飛彈，因此古巴的飛彈可以大為提高他們攻擊美國的能力；可見迪米特里·伏爾科戈諾夫（Dimitri Volkogonov）檢閱機密文件後在一九八九年莫斯科口述歷史會議中的聲明，收錄在以下文獻：*Back to the Brink*, p. 53. 伏爾科戈諾夫聲稱蘇聯擁有二十枚洲際彈道飛彈，這符合美國在一九六一年九月認為蘇聯擁有十到二十五架發射器，可發射洲際彈道飛彈攻擊美國的評估：「這個軍力層級不會在最近的未來幾個月內顯著增加。」見文獻：National Intelligence Estimate, "Strength and Deployment of Soviet Long Range Ballistic Missile Forces," NIE 11/8-1/61, available from CIA History Office. 下一份這類評估報告是在一九六二年七月提出，認為蘇聯可作戰的洲際彈道飛彈當時可能多達七十五枚。曾任高級情報分析人員與國務院官員的雷蒙德·加特霍夫（Raymond Garthoff）日後從美方在事件後的觀察得出結論：蘇聯在一九六二年某個時刻實際上握有四十枚可作戰的洲際彈道飛彈。由於情況取決於進行估算的確切時間以及「可作戰」（operational）的定義，因此加特霍夫的評估和伏爾科戈諾夫的聲明或許沒有太大差異。見 *Back to the Brink*, p. 134. 也可見 Raymond L. Garthoff, rev. ed. *Reflections on the Cuban Missile Crisis* (Washington, DC: Brookings Institution, 1989), p. 20-21; 本書附有加特霍夫在危機期間記下的備

攻擊預警系統毫無作用，因為這些系統是以北極地區與其他來自蘇聯的飛行航線為針對方向。五月二十一與二十四日，赫魯雪夫將其計畫正式提交予國防會議（Defense Council）與「主席團」。經過形式上的討論，提議獲得一致通過；五天後，蘇聯代表團就已經到達哈瓦那。

正如美國日後所察覺的，蘇聯打算將古巴發展成一個全面戰略基地。批准部署的計畫也包括在古巴設置一個潛艦基地，可作為一批初期備有十一艘潛艦的母港（home port），包括七艘可攜帶潛射彈道飛彈（SLBMs）加上一枚百萬噸級當量核彈頭的潛艦。除了由彈道飛彈運載的核子彈頭外，也會部署用於海岸巡防飛彈的核武器。美國對此一無所知，蘇聯也不打算讓世人知道他們的海防軍力具有核武。格里布科夫回憶道：「我們必須確保我方暴露在外的軍隊具有最堅強的防禦軍備以面對攻擊；對我們來說，這個實際問題比核武嚇阻的深奧理論重要多了。」²⁰¹

然而，針對飛彈實力這項假設，還有兩大反對論點。其一，為何赫魯雪夫對扭轉戰略平衡會有這麼異常的迫切感？是什麼原因讓他覺得他無法多等兩到三年，讓己方的洲際彈道飛彈實力更強大、也更令人生畏？

第二，為何赫魯雪夫願意為了解決問題而冒這麼大的風險？這是肯特與其評估辦公室成員的論點，也是當時不少蘇聯高層官員的論點。其中一個答案——無疑有些道理的答案——是，赫魯雪夫性格衝動，甘冒別的領袖不見得願意承擔的風險。但麥康在回應肯特評估時提出另一個答案：赫魯雪夫意在獲取世界其他地方的政治利益，並願意動用部署在古巴的飛彈來贏取該政治利益。²⁰²（這個層面是肯特的評估報告未曾分析到的。）也確實，如果他們在一九六二年春季與夏季期間就知道赫魯雪夫的計畫，對於他心中所想的政治利益究竟是什麼，無論是美國或蘇聯政府的高層官員都不會太疑惑。

假設四：柏林問題——勝利、交易或陷阱

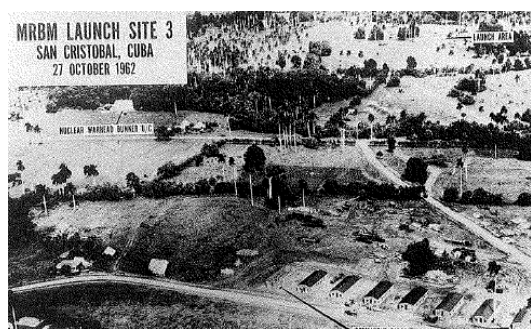
對甘迺迪總統來說，飛彈實力的假設並不能解答他的疑惑。國防部長麥納馬拉認為，古巴的飛彈不會改變多少戰略平衡局勢；這個論點起先顯得很有說服

忘錄複本，頁 197-98, 202-03. 以及，關於範圍最廣泛的分析，可見其另一本著作：Raymond L. Garthoff, *Intelligence Assessment and Policymaking: A Decision Point in the Kennedy Administration* (Washington, DC: Brookings Institution, 1984).

²⁰¹ Gibkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 27-28, 43.

²⁰² 麥康並未試圖審查肯特的評估辦公室在九月十九日提出的評估報告；但他認為，「作為替代選項，我可以看出，蘇聯在古巴部署的攻擊基地能讓蘇聯在與其他關鍵地區的往來中都具有重要而有效的交易地位，因此他們有可能願意為了爭取這樣的地位而承擔意想不到的風險。」見文獻：McCone to Carter, 20 September 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 95.

力。十月十六日晚間，甘迺迪問顧問團：「如果這不會讓他們增加多少戰略實力，那為什麼——有沒有哪個俄國專家能告訴我們——為什麼他們要……？」一些顧問解釋，這些飛彈確實能夠以哪些方式改變戰略平衡，但甘迺迪仍然沒有被說服。為何赫魯雪夫甘冒風險？這些飛彈本身當然並不具有這種價值吧？他的顧問們已經要討論下一個議題，但甘迺迪還是一心只想著這個問題，並衝口而出：「我們真的是從來沒有遇過這種事……」沒有人回答他。²⁰³



本照片為一九六二年十月二十五日展開的低空偵察飛行任務之一所拍攝；U-2偵察機是在七萬英尺、而非三百英尺高空處拍攝，因此遠比這張照片更難辨識。圖片來源：John F. Kennedy Library.

至少，另一個對甘迺迪來說較有說服力的答案不久之後就出現了：原因肯定是柏林問題。赫魯雪夫或許是想用飛彈來解決柏林問題——以他自己的辦法。在第一次會議中，魯斯克講出懷疑：「柏林問題與此事的關聯應該很大。這是我第一次開始疑惑，或許赫魯雪夫先生其實對柏林具有完全理性的計算。我們已經討論過他對柏林有多執著了。」²⁰⁴

一九四五年，柏林劃分為不同區域，分別由美國、英國、法國與蘇聯佔領；德國在佔領下分裂為東德、西德，西方勢力佔領的西柏林——實行民主與資本主義制度的都市——卻不幸地位在共產東德的心臟地區。東德認為西柏林對自己成立未久的脆弱體系是個致命威脅。出於這點與其他原因，赫魯雪夫在一九五八年決定以西柏林作為冷戰時期對抗西方的關鍵戰場。事實上，他向西方勢力提出最後通牒，要求他們退出柏林。美國艾森豪政府時期，在雙方緊張對峙一陣子後，赫魯雪夫同意解除最後通牒，等待一九六〇年與艾森豪舉行峰會。但隨後美國 U-2 偵察機在蘇聯領空被發現並擊落，峰會計畫因而宣告取消。

²⁰³ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 106. 甘迺迪離開會議後，國務次卿喬治·鮑爾（George Ball）向其他人提到，國務院的專家也對赫魯雪夫是否認為這個行動風險不高一事意見分歧。一些人認為，赫魯雪夫相信自己冒的風險不高，因此只是他的失算。其他人——特別是盧埃林·湯普森（Llewellyn Thompson）——則認為，赫魯雪夫是明知高風險而為之。

²⁰⁴ 魯斯克先提出飛彈實力假設，並引述麥康的發言道：「赫魯雪夫想的或許是……他知道我們擁有大幅度的核武優勢，但他也知道我們對來自蘇聯的核武威脅的擔憂程度小於他們對我方的擔憂程度。」隨後魯斯克加上筆者引述的、關於柏林問題的發言。文獻同上，頁 60-61.

一九六一年六月，赫魯雪夫與甘迺迪在越南會面，前者重提最後通牒並宣告：西方軍隊必須在年底以前退出柏林；甘迺迪則以大幅增加美國軍力作為回應。但他也知道，這還不足夠。以軍事層面來說，事實已經很清楚了：美國與其「北約」盟友無法依賴傳統軍力來防禦柏林。甘迺迪認為，只有透過威脅美方會使衝突升高而演變成核戰、並讓人相信他們說到做到，這樣才能嚇阻蘇聯做出任何的舉動。八月時，共產當局建起柏林圍牆；而隨年底逐漸接近，十一月時赫魯雪夫再次從邊緣退回，同意讓雙方的激烈談判在蘇聯外交部長安德烈·葛羅米科（Andrei Gromyko）與美國國務卿迪安·魯斯克在一九六二年三月至四月間透過多次會談而完成。不過，儘管赫魯雪夫讓會談繼續進行，卻也清楚表態，說自己「並不是如外交談判術語所說的，試圖讓下一次妥協換得更多利益」；他警告，美國與美國盟友必須放棄他們在柏林的佔據駐地。這位蘇聯領袖的措辭相當具有決定性：「您必須瞭解，我已經退無可退，身後只有萬丈深淵。」²⁰⁵



柏林圍牆。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann

柏林問題談判在一九六二年四月再次在公開僵局中失敗未果，赫魯雪夫便再次對柏林施壓。在莫斯科，美國大使盧埃林·湯普森（Llewellyn Thompson）無法理解赫魯雪夫有什麼打算；盧埃林已經是最瞭解赫魯雪夫、或是最接近瞭解其立場的美國人。事實上，蘇聯駐美大使安納托里·杜布萊寧日後讚揚湯普森是「整個冷戰時期中，莫斯科最好的美國大使。」但湯普森仍無法理解赫魯雪夫對柏林提高施壓的做法。「他肯定知道我方立場相當堅定，」他在傳回華盛頓的電報中這麼說，「他想將已經涉入很深的個人聲望更進一步押注柏林問題上，但這看起來不太合理。」而赫魯雪夫仍持續針對柏林提高施壓。²⁰⁶

²⁰⁵ Khrushchev to Kennedy, 9 November 1961, in *FRUS Berlin Crisis 1962-1963*, vol. 15, p. 579. 也可見當時西德駐莫斯科大使的描述：Hans S. Kroll, *Lebenserinnerungen eines Botschafters* (Köln: Kiepenheuer and Witsch, 1967), pp. 524-27.

²⁰⁶ Khrushchev to Kennedy, [apparently sent on about 3 July 1962], in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, pp. 208-09; Bohlen to Rusk, 6 July 1962, p. 213. 關於湯普森的疑惑，見 Moscow 187, 20 July 1962, *ibid.*, p. 234; Secto 50 (memcon of meeting between Rusk and Gromyko, 24 July 1962), 25 July 62, *ibid.*, pp. 248-249. 關於杜布萊寧對湯普森的評論，見 Dobrynin, *In Confidence*, p. 63. 此時普遍已經感知

一九六二年八月，湯普森帶著赫魯雪夫要傳給甘迺迪的私人訊息飛回華盛頓：美國總統會希望柏林危機「在我們十一月國會大選之前或之後」尖銳化嗎？「他不想讓事情對總統而言顯得更艱困——事實上，他希望協助總統。」杜布萊寧受命與白宮助理西奧多·索倫森往來；他也是甘迺迪最親近的政治顧問之一。彭岱警告索倫森，「近幾週來柏林危機一直升溫，很有可能惡化。」蘇聯方面從索倫森處得知，任何危機都會被甘迺迪的政治對手利用；因此，九月初時，杜布萊寧從莫斯科帶來使索倫森安心的訊息：他們不會在國會大選之前做出任和讓甘迺迪情勢更加艱難的舉動。²⁰⁷



甘迺迪總統與蘇聯領袖尼基塔·赫魯雪夫在越南會面。圖片來源：John F. Kennedy Library.

九月六日，當赫魯雪夫與甘迺迪內閣成員之一——內政部長史都華·伍達（Stewart Udall）——會面時，赫魯雪夫警告，他打算一勞永逸地解決柏林問題；如果美國想要發動核戰，那是他們的選擇。赫魯雪夫相當直白坦率：「長久以來，你們始終可以把我們當成小孩一樣甩巴掌——現在我們有能力踢你們的屁股了。所以讓我們來談談力量。我們同樣強大。你們想要柏林；想到達柏林就要先通過東德。優勢在我們這邊。如果你們想做任何事，你們就必須開戰。」²⁰⁸

隨後赫魯雪夫第三次、也是最後一次設下最後期限。在一封九月二十八日寫給甘迺迪的私信中，赫魯雪夫確認，「我們在美國大選之前不會對西柏林做出任

到危機迫在眉睫，美國的盟友也相當焦慮而研議應變計畫。見文獻 Weiss to Johnson, "Berlin," 11 July 1962, and Secto 13 (Rusk to Kennedy and Ball), 22 July 1962 in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, pp. 213-14, 236-37.

²⁰⁷ 見文獻：Moscow 225, 25 July 1962; Moscow 228, 26 July 1962; Copenhagen 76 (Thompson to Rusk), in *ibid.*, pp. 252-255; 關於彭岱，見 Bundy to Sorensen, "Berlin," 23 August 1962, in *ibid.*, pp. 284-285; 關於索倫森與杜布萊寧的通訊，見 *In Confidence*, pp. 67-68.

²⁰⁸ Memorandum of Conversation between Udall and Khrushchev, Petsunda, 6 September 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, p. 309.

何行動。」大選過後——顯然指十一月下半月——就有必要消除這個一直讓我們關係惡化的危險溫床。」蘇聯外長葛羅米科十月到達美國，並於十月十八日與甘迺迪會面（當時甘迺迪已經知道古巴飛彈一事，但葛羅米科還不知道美方已經察覺飛彈部署計畫）。再一次，葛羅米科警告，柏林問題會在十一月後重新提起，並希望達成「具體成果」；「如果沒有這種理解，蘇聯政府就會被迫——而葛羅米科先生希望強調『被迫』一詞——與東德完成簽署一份正式列明「同盟方」（the Alliance）在當地享有哪些權利的條約。葛羅米科補充，蘇聯也會「被迫」採取該條約要求的行動，將西方軍隊驅逐出柏林。葛羅米科表示他，甘迺迪曾說過喜歡坦白，因此他相當開誠布公。「如赫魯雪夫先生說過的，『北約』部署在西柏林的軍事基地與佔領政權代表必須拔除的爛牙，沒有人會因為拔除爛牙而受傷。」他以更正面的觀點來作結表示，如果柏林問題能夠解決，「就不再有任何其他讓我們雙方劍拔弩張的問題了，也許裁軍問題是例外。」²⁰⁹

當古巴飛彈被發現時，盧埃林·湯普森（當時已從莫斯科被召回，任國務院的蘇聯問題特別顧問）的疑惑就獲得解答了。他曾在七月疑惑，為何赫魯雪夫似乎是將自己的聲望押注在一個肯定會遭遇堅定美國阻力的政策上；現在湯普森瞭解了。「〔赫魯雪夫〕不是笨蛋——我先前一直好奇為什麼他總說他會把這件事〔柏林問題上的對峙〕延後到大選之後。在我看來，這似乎都與這件事〔在古巴部署飛彈〕有關。」甘迺迪也同意。數日後他向英國首相解釋，赫魯雪夫「在玩兩面手法」，「你記得他一直說他在選舉〔美國國會大選〕後會過來這裡，而且在選舉結束前不會做任何事來擾亂局勢。他說武器都是防禦性的，也說他們沒有把任何飛彈運到古巴或任何其他地方。明顯地，他一直在進行這項計畫，好在十一月使我們面臨困境，就柏林問題對我們勒索。」²¹⁰

²⁰⁹ Khrushchev to Kennedy, 28 September 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 6, *Kennedy-Khrushchev Exchanges* (Washington, DC: Government Printing Office, 1996), p. 161; Memorandum of Conversation for October 18 meeting between Kennedy and Gromyko, "Germany and Berlin; Possible Visit by Khrushchev," in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, pp. 371-72, 375.

²¹⁰ 湯普森十月十八日的發言可見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 139. 甘迺迪在十月二十二日與英國首相哈洛德·麥克米蘭（Harold Macmillan）的對話（來自英國的速記紀錄），見同上文件，頁 285-86. 湯普森的結論——當時有以書寫方式記下摘要，以利向海外發送郵件——如下：「當蘇聯在古巴部署攻擊性核子飛彈的行動已經很明顯時，〔柏林問題在春季與秋季的〕局勢發展讓我方政府傾向於相信，蘇聯這種行動或許主要目的是要在赫魯雪夫到達美國、並已經在古巴完成或設置這些飛彈的時候，針對柏林問題上進行對決。」見文獻：State telegram, 24 October 1962, in *FRUS Berlin Crisis 1962-1963*, vol., 15, pp. 397-99. 英國外交部北方事務部（Northern Department）的專家也遞交了一份相似的意見：「但如果赫魯雪夫打算很快就要使柏林問題尖銳化，如果蘇聯會在他們處於軍事劣勢的時候進行政治談判，他們就必須緊急採取某些行動來扭轉勢力失衡局面。赫魯雪夫或許詳細計算過，一旦古巴的飛彈裝備部署完成，他就能透過從古巴基地發動攻擊、而美國將無力阻擋一事來嚇阻美國，阻止美方在柏林問題上採取果斷行動；以這方式，他在計畫在年底以前舉行的柏林談判上就握有相當有利的籌碼。」見文獻：London 1696, 26 October 1962; 該文件也提供英國內閣聯合情報委員會（Joint Intelligence Committee）做出的評估報告：National Security Archive, Cuban Missile Crisis, 1992 Releases Box.

因此，對甘迺迪來說，赫魯雪夫的策略若是以柏林議題的勝利為目標，這一切就說得通了。如果美國毫無行動，赫魯雪夫就會逼迫西方勢力退出柏林，相信古巴的飛彈能夠嚇阻美國開戰。如果美國試圖談判，則談判條件就會是古巴與柏林問題的交換。由於柏林的重要性遠遠超出古巴²¹¹，這種交換或許也會有利於赫魯雪夫。如果美國封鎖或攻擊古巴，赫魯雪夫就能利用這點當作封鎖或攻擊柏林的藉口。甘迺迪表示：「所以無論我們對古巴做什麼事，都會讓他有機可乘，對柏林也做出同樣的舉動。」²¹² 甘迺迪認為，更糟的是，美國的歐洲盟友屆時也會將失去柏林歸咎於美國，因為他們不會理解美國為何認為有必要攻擊古巴。「同盟」會因為可怕的蘇聯威脅而分裂，而再一次，莫斯科會是終極贏家。

正如甘迺迪所觀察，對於蘇聯在古巴部署飛彈一事，他能選擇的回應方式，並不是在挑起古巴核武危機或者不會有核武危機兩者之間做選擇。他可以現在就面對古巴核武危機，由赫魯雪夫來承擔是否發動核戰的責任；或者，他可以等到下個月在柏林的時候才面對核武危機，屆時美國的戰略地位更糟，而且會是由甘迺迪來承擔發動核戰的責任。這類對於當下問題的簡潔闡述，就是甘迺迪在十月十九日對參謀首長聯席會議提出的困境分析的最終核心。他表示，「我們的問題不只是古巴，更是柏林。當我們認清柏林對於歐洲的重要性、也認清盟友對我們的重要性時，這就是這三天以來我們所面對的兩難困境。不然我們的答案可以很簡單。」他繼續指出：「另一方面，我們還是必須有所行動，因為如果我們什麼都不做，也還是得面對柏林問題。這一點已經在昨天晚上〔與葛羅米科談話後〕顯示得很清楚了；」當古巴飛彈可以開始作戰的時候，「這把刀就插在我們的肚子上。」就談判層面而言，赫魯雪夫的舉動相當令人欽佩。「其中優勢在於，以赫魯雪夫的觀點來看，他冒的風險很大，但這些風險也會帶來相當不錯的報酬。

213

²¹¹ 這一點譯注者有不同意見。柏林對美國和北約的防務其影響純粹是政治性的，而古巴則是非常具體。

²¹² 甘迺迪的論點是在十月二十二日對國會各領袖做簡報時提出。見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 256.

²¹³ 甘迺迪至少在四次場合中詳細闡述他對赫魯雪夫策略的理解，包括十月十九日在參謀首長聯席會議，以及十月二十二日與不同人的討論，包括國安會、國會領袖以及麥克米蘭。關於前文引用的十月十九日發言，見文獻：ibid., p. 176. 關於本段最後引述、十月二十二日對國會領袖的發言，見文獻：ibid., 256.

表一

赫魯雪夫與甘迺迪間的機密通信 (一九六一年九月至一九六二年十月)		
寄信人	日期	主題 (依提及順序)
赫魯雪夫	一九六一年九月二十九日	柏林問題、寮國問題
甘迺迪	一九六一年十月十六日	柏林問題、寮國問題
赫魯雪夫	一九六一年十一月九日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六一年十一月十日	寮國問題、越南問題
甘迺迪	一九六一年十一月十六日	寮國問題、越南問題
甘迺迪	一九六一年十二月二日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六一年十二月十三日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年一月十六日 ¹	柏林問題
甘迺迪	一九六二年二月十五日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年三月十日	柏林問題、核武測試問題 ²
甘迺迪	一九六二年六月五日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年七月五日	柏林問題
甘迺迪	一九六二年七月十七日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年九月四日	核武測試問題
甘迺迪	一九六二年九月十五日	核武測試問題
赫魯雪夫	一九六二年九月二十八日	核武測試問題、柏林問題、古巴問題、監視蘇聯船艦問題、U-2 偵察機侵犯蘇聯領空問題、再提柏林問題
甘迺迪	一九六二年十月八日	核武測試問題

¹ 大約估計。

² 赫魯雪夫表示，他提出這個主題只是因為羅伯·甘迺迪曾再一次口頭通訊中提及此事。

資料來源：FRUS 1961-1963, vol. 6, *Kennedy-Khrushchev Exchanges*. 本文獻曾與俄國方面的檔案收藏對照檢查。

現在回顧而檢驗蘇聯決策過程的相關證據，我們可以發現許多證據都支持柏林問題的假設。杜布萊寧在回顧一九六二年春季時指出，「每件事都籠罩在德國與柏林問題的陰影下。」²¹⁴ 就在前一年，一九六一年九月、在柏林圍牆建起之後，赫魯雪夫就建立起與甘迺迪書信往來的私下機密管道，雙方可討論不同議題並且無需告知己方政府人員信件內容。表一列出這兩位領袖認為有必要在書信中討論的議題。在飛彈危機爆發前的最後一封信中，赫魯雪夫宣告自己的目標是希望在十一月前解決柏林問題。飛彈危機發生後，赫魯雪夫就不再討論柏林問題，只有幾次草草提到，而甘迺迪忽略不理。

但在一九六二年春季時，從赫魯雪夫的觀點看來，他又再次錯過了他大力宣揚要解決柏林問題的最後期限。赫魯雪夫幾項在財政與農業政策方面提出的重大倡議都面臨失敗或撤銷，危害他在國內與整個共產陣營的政治地位。²¹⁵ 美國似

²¹⁴ Dobrynin, *In Confidence*, p. 63.

²¹⁵ 鑑於赫魯雪夫無論是在國內或在整個共產世界都面臨越來越多政敵威脅，他必須在柏林問題上有所進展；以下文獻都對他這種兩難處境與解決柏林問題的迫切需求提供精湛分析。關於截至一九六一年末為止赫魯雪夫在國內外面臨的難題，見文獻：James G. Richter, *Khrushchev's Double Bind: International Pressures and Domestic Coalition Politics* (Baltimore: Johns Hopkins

乎認為自己實力夠強大，能夠在蘇聯動用柏林當地軍力優勢逼迫西方勢力退出的情況下，威脅要發動核戰並讓人相信他們說到做到。對赫魯雪夫而言，美國以這種戰爭來施加威脅的心態「只有可能出於——請容我嚴厲評斷——妄自尊大，以及意圖以自己強勢的地位來進行一切行動。」²¹⁶

一九六二年四月與五月初，當赫魯雪夫正為將飛彈運往古巴的計畫做最終定案時，他也正面對嚴重的柏林問題。他在一九五八年的最後通牒宣稱要解決柏林問題的期限已經過了；先前只獲得要成功完成談判的承諾，而這個承諾到後來也沒有完成。隨後一九六一年設下的最後期限也過了；同樣也只獲得要成功完成談判的承諾。在一九六二年三月底魯斯克與葛羅米科的談判陷入僵局時之前——更確定的，在四月底之前——談判又再次破裂，他們也公開承認這點。赫魯雪夫能感受到東德同志對他毫不鬆懈地施壓；他們主張蘇聯應該採用更強硬的政策，也敦促提高戰備。²¹⁷

五月十二日是赫魯雪夫思索古巴飛彈部署計畫的關鍵時刻；當時他有機會——幾個月以來頭一次遇到這種機會——與來自白宮的甘迺迪手下官員會談。他把握機會與甘迺迪的新聞秘書皮埃爾·薩林格（Pierre Salinger）在兩天之間商談了十四個小時；中心議題是柏林問題——這個問題幾乎是如影隨形的存在——夾雜一些飛彈軍力問題。甘迺迪才剛在記者會中承認美國或許需要先動用核武來防衛利益重大的地區；他指的是柏林與逐步擴增核武軍力——即，「彈性反應」（flexible response）——而不是指所有情況中都會採取先發制人的攻擊行動。赫魯雪夫瞭解這點，但他仍對甘迺迪在記者會上的發言感到相當生氣：「沒有哪個笨蛋會想要爭奪西柏林」；美國需要柏林「就好比一隻狗需要五條腿一樣。」赫魯雪夫表示：「現在鑰匙就握在甘迺迪總統的手上，因為他必須首先發動攻擊。」或許赫魯雪夫也不是那麼有信心。第二天，啟程前往保加利亞；按他自己的說法，他在這趟旅程中下定決心要在古巴部署飛彈。九天後，克里姆林宮的國防委員會批准這項決定。²¹⁸

赫魯雪夫有什麼選項可以解決他的柏林問題？他可以對這議題置之不理；不

University Press, 1994), 142-47; Michel Tatu, *Power in the Kremlin* (New York, Viking, 1968), pp. 148-214; and Robert M. Slusser, *The Berlin Crisis of 1961: Soviet-American Relations and the Struggle for Power in the Kremlin, June-November 1961* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1973).

²¹⁶ Khrushchev to Kennedy, 13 December 1961, in *FRUS 1961-1963*, vol. 14, pp. 683-84, 690.

²¹⁷ 見以下奠基於東德檔案研究的文獻：Michael Lemke, *Die Berlinkrise 1958 bis 1963: Interessen und Handlungsspielräume der SED im Ost-West Konflikt* (Berlin: Akademie Verlag, 1995), pp. 186-90.

²¹⁸ 薩林格與赫魯雪夫會面，是作為一月間赫魯雪夫的女婿、《真理報》主編——阿列克謝·阿朱別伊（Alexei Adzhubei）——與甘迺迪會面的回報。關於薩林格與赫魯雪夫的會面，見以下文獻：Pierre Salinger, *With Kennedy* (New York: Doubleday, 1966), pp. 225-37; Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble,” p. 176-77.

過，他已經大張旗鼓地設置議程，而且他設下的最後期限也過了，賠上自己已經正在減弱的聲望。他也可以接受暫時和解，多少也就是接受現狀。甘迺迪曾提出這個建議（因而激怒西德總理康拉德·艾德諾（Konrad Adenauer）），但赫魯雪夫已經拒絕。又或者，赫魯雪夫可以選擇再次與西方國家對峙，希望這次對峙情況對己方比較有利。這位西方領袖已經拒絕過前兩個選項了，而美國對柏林問題採取的立場被他稱為「實力政策」（policy of strength）。²¹⁹

一九六二年三月，當赫魯雪夫的新任外大使杜布萊寧前往華頓時，赫魯雪夫交代後者，柏林問題是美蘇關係中的首要議題。美國對自己核武軍力優勢的信念會讓他們——以赫魯雪夫的描述來說——「行動特別囂張」；他並下結論：「現在正是天賜良機，可以把他們伸得太長的手切短一點。」他喜歡甘迺迪並認為甘迺迪是有品格的人；但是，根據杜布萊寧回憶，赫魯雪夫也「不隱瞞他認為對甘迺迪施壓會為我們帶來些許成功。」²²⁰

赫魯雪夫肯定需要某種成功。如詹姆斯·李克特（James Richter）觀察的，「赫魯雪夫的國內地位是他外交政策行為的重要基礎；他比任何時候都需要在外交政策上獲得勝利。他在國內計畫上遭遇的困難越來越多，這讓人懷疑他聲稱自己能帶領蘇聯在經濟競爭中迅速贏過美國的說詞；就在這種時候，資本投資的負擔又增加，讓他更想要節省軍事防禦支出。」²²¹

這樣的脈絡決定了赫魯雪夫對所有選項的評估方法；在此背景中，飛彈實力與柏林問題這兩項假設為蘇聯在古巴部署飛彈的舉動提供了最令人滿意的解釋。赫魯雪夫會以快速而相對便宜的方式推進蘇聯的飛彈實力；他顯然也分析過，柏林危機會因而被迫達成對蘇聯來說算是成功的結果。當他把這樣的外交政策成功握在手中時，赫魯雪夫就能達成他曾向甘迺迪提出的承諾：讓兩大超級強權的關係出現「基進」改善（“radical” improvement）。同時，他也能再次期待他在蘇聯內部繼續順利掌權，因為在這情況下他更能將資源從防禦與重工業部門移到民生需求上。「古巴飛彈的大膽行動，」李克特在結論中指出，「為他帶來能夠擺脫當下困境、並能為自己已經削弱的權威力挽狂瀾的前景，無論這種前景多麼渺茫。」²²²

²¹⁹ 麥納馬拉肯定相信，美國明顯的核武軍力優勢影響了柏林問題上的外交並一再使蘇聯不願選擇直接對峙；他向甘迺迪詳細解釋這一點。見文獻：McNamara to Kennedy, “U.S. and Soviet Military Buildup and Probable Effects on Berlin Situation,” 21 June 1962, in *FRUS Berlin Crisis 1962-1963*, vol. 15, pp. 192-95.

²²⁰ Dobrynin, *In Confidence*, p. 52.

²²¹ Richter, *Khrushchev's Double Bind*, p. 128.

²²² *Ibid.*, p. 150. 李克特抓住了柏林危機的重要性，但他的描述沒有包括赫魯雪夫一九六二年在柏林問題上的舉動。以下文獻的結論與李克特相似，都認為國內與國際情勢讓赫魯雪夫需要在外交政策上獲得成果，但忽略柏林是達成成果的媒介：Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp. 58-60. 較早出版的塔圖

在这一切事件的背景中，防禦古巴始終是重要考量。但值得注意的是，在十月十八日與葛羅米科會晤時，甘迺迪兩度提到自己的政府無意入侵古巴，並無條件承諾，無論是古巴流亡人士或是美國軍隊，都不會有任何入侵古巴的行動。葛羅米科心知肚明蘇聯正在進行的行動，也知道赫魯雪夫重視的是什麼，因此忽略甘迺迪的承諾，甚至不認為這有重要到需要他在以電報向赫魯雪夫匯報會面情況時提起這件事。²²³

然而，必須承認的是，飛彈實力假設與柏林問題假這兩種論點，加上前文考量到的其他假設，都未能解釋蘇聯實際行動的其他許多特點。首先，前述四個假設的推想前提都是，蘇聯達成部署飛彈的決定後就會計畫實現這項決定；實現方式包括先架設防空系統以保護基地並阻止偵察機空拍，並隨後將運送核武。但這個構想出來的計畫卻似乎與蘇聯的行動並不吻合。對美方來說，中程彈道飛彈（MRBMs）似乎是在地對空飛彈的掩護架設好之前就已經設置完成。甘迺迪的顧問與講稿撰寫人西奧多·索倫森就曾表示白宮對這項事實深感困惑：「為什麼蘇聯沒有把時機協調好，這仍然相當令人費解。」²²⁴ 我們現在知道，事實上蘇聯有在飛彈部署完成之前及時將掩護飛彈不被發現的空防系統架設完成。那麼，為什麼蘇聯派駐在古巴的軍隊會容許 U-2 偵察機飛過古巴領空而發現這些飛彈？

赫魯雪夫關於公開其既定事實（*fait accompli*）的大計則是第二個令人費解的難題。他計劃在十一月下半月出訪美國並公布真相；屆時飛彈想必已經部署完成。但在美國宣告他們已經發現飛彈的存在後，就算二十四小時不眠不休的趕工，也只有中程彈道飛彈（MRBMs）能夠完成設置；洲際彈道飛彈（IRBM）設施無法在十二月以前達到可隨時作戰的狀態。²²⁵ 這種協調方面更深層的失誤相當難以理解。

著作，*Power in the Kremlin*，對柏林問題這個層面提出更佳分析，但由於缺乏證據，塔圖的強大分析大部分都是推測。關於赫魯雪夫在配置資源方面的兩難處境，除了李克特與塔圖的著作以外，另一個較早期但仍有其價值的文獻如下：Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled*, rev. ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1970); 尤其可見頁 545-58, 611-12.

²²³ 見文獻：Memorandum of Conversation for Meeting between Kennedy and Gromyko, "Cuba," 18 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 11, *Cuban Missile Crisis and Aftermath* (Washington, DC: Government Printing Office, 1997), pp. 113-14; Gromyko report to Central Committee of the CPSU, 19 October 1962, in "Russian Foreign Ministry Documents on the Cuban Missile Crisis," *CWIHP Bulletin*, no. 5 (Spring 1995), 66-67.

²²⁴ Sorensen, *Kennedy*, p. 673.

²²⁵ 見文獻：Carter to U.S. Intelligence Board, "Evaluation of Offensive Threat to Cuba," 21 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 237. 這個判斷日後都沒有被修正。搭配古巴洲際彈道飛彈發射基地的飛彈後來始終沒有運到古巴；美國封鎖古巴時，它們還在運送的路上，後來被帶回蘇聯。

第三個難題則是，蘇聯為何忽略飛彈基地的掩護設備？危機期間，湯普森一度認為蘇聯是希望美國在古巴的飛彈基地還在建造時就發現這項計畫：「要掩護這些飛彈、或是將它們藏在樹林裡都相當容易，為什麼他們不這麼做？他們肯定是希望我們在某個階段發現這些飛彈。」²²⁶ 還有什麼別的理由可以解釋這些飛彈基地是以蘇聯的標準配置方式建造的？在十月十六日的白宮晚間會議上，情報官員解釋，他們之所以能夠發現飛彈發射台，部分原因為「它們四個一系列的部署模式……與我們在蘇聯境內發現的相似飛彈部署方式一樣。」²²⁷ 但是，若說蘇聯希望飛彈被發現，這論點又不符合它們在將飛彈運往古巴、以及從碼頭運到基地的行動上相當廣泛而有效的欺瞞行為。

最後一個問題：面對甘迺迪一再警告，為何蘇聯仍然一意孤行？亞歷山大·喬治（Alexander George）與理查·斯莫克（Richard Smoke）試圖將這個案例未能達成嚇阻效果一事解釋為「既定事實」（*fait accompli*）的例子。在這種情況中，被嚇阻的行動的發起人（赫魯雪夫）相信，針對他打算進行的行動，不存在任何反對力量，而且在防禦方有時間或機會建立反對力量並讓人信服以前，他的行動就能完成。²²⁸ 喬治與斯莫克的論點正確嗎？美方傳達的訊號太過微弱、或是沒被蘇聯聽到嗎？美方的警告不夠讓人信服嗎？蘇聯怎麼能夠相信甘迺迪不會回應他們在古巴部署飛彈的舉動？

對於他的判斷，赫魯雪夫並沒有要求蘇聯駐華盛頓大使、或是任何其他研究美國議題的知名學者提供慎重分析。蘇聯外長葛羅米科日後寫道，他曾私下警告赫魯雪夫，「在古巴設置我方飛彈會在美國政壇引起軒然大波。我很確定這點，我們也應該好好考慮這一點。」當他提出這項評估時，原本還擔心赫魯雪夫會「勃然大怒」，但事實上赫魯雪夫卻毫無反應。根據葛羅米科的描述，赫魯雪夫只是對這項建議絲毫不為所動。蘇聯駐美大使杜布萊寧稍後抱怨，赫魯雪夫「嚴重誤解了對手的心態。如果他事先有問過我們大使館的意見的話，我們就會有機會預先知道美國在知道這項計畫時的激烈反映了。值得注意的是，卡斯楚瞭解這點……但赫魯雪夫想對華盛頓發起突襲；只是當他的秘密計畫曝光的時候，被突襲的人是他自己。」²²⁹

²²⁶ 這是湯普森在十月十八日白宮會議中的發言，見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 138.

²²⁷ Marshall Carter, in *ibid*, p. 79.

²²⁸ George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, pp. 537-39. 如果嚇阻的定義是說服某方不要採取某行動，那麼美國的努力——以另一種觀點來看——可被視為某種形式的強制外交（coercive diplomacy）：說服對手停止某項行動，因為該行動無法實現原先假定的目標。見文獻：George, “Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics,” in *The Limits of Coercive Diplomacy*, pp. 8-9. 這種最溫和的強制外交形式，其先決條件近似於有效嚇阻的先決條件。

²²⁹ Andrei Gromyko, “The Caribbean Crisis: On Glasnost Now and Secrecy Then,” *Izvestia*, April 15, 1989; Dobrynin, *In Confidence*, pp. 79-80.

為何美國選擇以封鎖古巴來回應蘇聯的飛彈部署行動？

對於蘇聯在古巴進行的飛彈部署，美國的回應可以從戰略角度理解為單純追求價值極大化的升高戰備行動。美國在核武方面的優勢足以癱瘓蘇聯的核武軍力；若蘇聯以核武回應美方較低層級的武力攻擊，這會是瘋狂而不理性的回應，因為這意味著整個蘇聯共產陣營與俄國整個國家的實質毀滅。在加勒比海地區，美國具有壓倒性的軍力優勢：他們能夠發起節節升高的一連串舉措，雖然都是低層級，但具有高度令人信服的威脅效果，並且不會走到核武的地步。美國需要做的只是動用他們的戰略與在地優勢，藉以展現他們希望飛彈被移除的決心，同時讓莫斯科擁有撤銷行動但同時也不至於感到羞辱的時間與空間；海上封鎖（naval blockade）就是這樣的行動（美其名為「隔離檢疫」（quarantine），以規避國際法的規定細節）。

美國已經思考過蘇聯方面可能會有什麼合乎邏輯的回應，尤其是關於柏林問題。既然美國沒有攻擊古巴，因此也就避免讓蘇聯有藉口攻擊柏林。甘迺迪總統否決了將封鎖行動延長到古巴民生必需品的提議；否決理由是，不這麼做，蘇聯對柏林做出同樣封鎖行動以作為報復的可能性就會降低，緊張局面升高到爆發戰爭的危險也跟著減少。²³⁰ 如果蘇聯的回應是對柏林進行與美國同樣的封鎖行動，讓核子武器與材料無法運至柏林，這其實就毫無意義，因為美國本來就沒有要把這類武器運往柏林。

²³⁰ 例子可見甘迺迪在十月二十二日向國安會的發言；見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 237.



甘迺迪總統的「執行委員會」，圖為古巴飛彈危機期間一次在「內閣會議室」（Cabinet Room）開會的情景。總統坐在國旗前，他的右手邊為國務卿迪安·魯斯克與國務次卿喬治·鮑爾。坐在壁爐前、看不到臉的是中央情報局局長約翰·麥康，麥康右手邊依次為主管政務的副國務次卿亞歷克西斯·強森（手托下巴）、無任所大使盧埃林·湯普森（身體往前傾）、司法部長羅伯·甘迺迪（身體往後靠）、副總統林頓·詹森（身體往前傾，幾乎完全被擋住）。正坐在總統對面的是財政部長道格拉斯·狄倫，狄倫右手邊是兩位總統助理，麥克喬治·彭岱與西奧多·索倫森。在照片前景，頭部靠往一邊並背對鏡頭的是美國新聞署（U.S. Information Agency）代理署長唐納德·威爾遜（Donald Wilson）；在他的右手邊，坐在桌子一端的是助理國防部長保羅·尼茲。尼茲右手邊、手放眉間的是麥斯威爾·泰勒將軍。坐在泰勒與總統之間的是國防部副部長羅斯威爾·吉爾派崔克與國防部長羅伯特·麥克納馬拉。圖片來源：John F. Kennedy Library.

美國選擇封鎖古巴的決策過程充分體現了這個邏輯。甘迺迪獲知蘇聯在古巴部署核子飛彈後，立即召集他最信任的顧問開會商議。這個稍後被命名為「國家安全會議執行委員會」（Executive Committee of the National Security Council）、簡稱「執委會」（ExCom）的組織，其主要成員包括司法部長羅伯·甘迺迪、國務卿魯斯克、國防部長麥納馬拉、參謀首長聯席會議主席泰勒將軍、中情局局長麥康、財政部長道格拉斯·狄倫（Douglas Dillon）、國安顧問彭岱、特別顧問西奧多·索倫森、國務次卿喬治·鮑爾（魯斯克的副手）、國防部副部長羅斯威爾·吉爾派崔克、副國務次卿亞歷克西斯·強森（U. Alexis Johnson）、負責蘇聯事務的無任所大使湯普森、助理國務卿艾德文·馬丁（Edwin Martin）、國務院政策規劃辦公室主任華特·羅斯托（Walt Rostow）以及助理國防部長保羅·尼茲（Paul Nitze）。副總統林頓·詹森（Lyndon Johnson）也參與幾乎所有的關鍵白宮會議。駐聯合國大使與前總統候選人阿德萊·史蒂文森（Adlai Stevenson）來到華盛頓，參與幾次白宮會議；前國防部長羅伯·羅維特（Robert Lovett）也一樣。前國務卿迪安·艾奇生（Dean Acheson）私下為甘迺迪提供建議，並幾次參與國務院的

會議，但未曾參與任何一次「執委會」的白宮會議。

蘇聯在古巴部署的飛彈被發現後，執委會花了五天詳細討論檢查各種可行對策與權衡各種方案的優劣利弊。他們研議了六大類的行動選項，最後選擇合併其中幾項。

選項一：什麼都不做

美國暴露在蘇聯的飛彈威脅下，這已經不是新鮮事了。既然部署在俄國境內的飛彈已經瞄準美國，那麼蘇聯能夠從古巴發射飛彈攻擊美國這件事似乎沒有給情況帶來什麼實質改變。比較危險的是，如果美國過度反應，可能反而會激使蘇聯在柏林問題上採取爆炸性舉動。美國應當以平靜而不以為意的方式公告蘇聯的部署行動，因而減少赫魯雪夫期望透過飛彈獲得政治資本——無論是什麼樣的政治資本。



甘迺迪「執委會」的另一景：魯斯克站著，甘迺迪總統也是（幾乎全部被魯斯克遮住）。其他成員都以相同的姿勢坐著。圖片來源：John F. Kennedy Library.

除了彭岱以外，甘迺迪的顧問團沒有人支持什麼都不做。彭岱只在十月十八日提出這點；第二天他就改變心意，主張空襲。但在十月十八日時，根據甘迺迪的總結，彭岱的論點是：「無可避免地，蘇聯會針對柏林展開報復行動，這會導致我國與盟友的分裂，而我方必須擔起這個責任。他認為如果我們最好是只要注意這些飛彈的存在、靜待柏林的緊要關頭到來，而不要加入這場在他看來或許是由蘇聯制定規則的遊戲。」

甘迺迪回憶道：「其他人都覺得，如果我們無法做出回應，就會讓外界懷疑我們回應柏林問題的意願，也會在我方盟友與我國之間造成分裂。〔他們覺得〕再兩到三個月我們就會面臨柏林問題的緊要關頭，屆時蘇聯在西半球就會握有大

型飛彈庫，削弱我們在西半球與共同目標上的立場，迫使我們面對無論如何終究要面對的同一個柏林問題。」²³¹

儘管麥納馬拉低估蘇聯部署的軍事重要性，但他也同意，基於政治考量，美國必需採取行動。正如他在第一天就說的：「我們面對的不是軍事問題，而是政治問題。這是要怎麼維持同盟方（the Alliance）協力合作的問題，這是該怎麼為了我們未來舉動而適當約束赫魯雪夫的問題。」麥納馬拉也提到，美國採取的任何行動或是毫無行動，都會有其國內政治後果。²³²



甘迺迪總統與弟弟羅伯·甘迺迪在白宮橢圓形辦公室（Oval Office）外進行商議。圖片來源：UPI/Bettmann.

國內政治肯定也是甘迺迪考量的因素之一。鑑於共和黨一再激烈批評甘迺迪對古巴問題的處理方式，甘迺迪可以肯定，如果毫無行動，肯定會帶來極為難堪的國內政治後果。當甘迺迪與他弟弟獨處並深感局勢緊張時，他透露：「情況真的很糟，對吧？不過，另一方面說來，我們實在沒有其他選擇。如果他〔赫魯雪夫〕在這件事情上真的要這麼惡劣的話，我們也沒別的辦法了；我不覺得還有其他選擇。」

羅伯·甘迺迪表示同意：「嗯，的確是沒辦法。我是說，你會…應該會被彈劾吧。」甘迺迪總統也贊同，說：「我也覺得我會被彈劾…畢竟我都說他們不會這樣做〔在古巴部署飛彈〕，結果……」他沒把最後一句話講完。²³³ 就算是他們

²³¹ 引述自十月十八日晚間稍晚甘迺迪對剛結束的會議作的總結。該會議是在白宮的居住區域舉行、以避免引起記者注意，所以他知道會議沒有錄音。文獻同上，頁 172.

²³² Ibid., p. 133.

²³³ 這段對話取自十月二十三日晚間在橢圓形辦公室外的錄音；文獻同上，頁 342. 關於羅伯·甘迺迪對這段對話的詳細重述（但他記錯日期），見文獻：Robert Kenney, pbk. Ed. *Thirteen*

在這時刻有些誇大其詞，但這些話傳達的重點是，對甘迺迪來說，什麼都不做絕對不是值得認真考慮的選項。

選項二：外交施壓

他們也考慮了兩種外交施壓的基本做法。前任駐蘇聯大使查爾斯·鮑林（Charles Bohlen）與湯普森提議向赫魯雪夫秘密提出最後通牒、要求他撤回飛彈，也讓他有機會只要辦到這點，就不會出現公開對抗或是軍事行動。

阿德萊·史蒂文森提出另一種外交手段，即訴諸聯合國或「美洲國家組織」，請他們對古巴進行檢查；同時並進行談判，在雙方都有所讓步的情況下，要求蘇聯撤除飛彈。這些談判的最終結果可能包括古巴成為中立國，美國撤出關塔那摩基地、或是美國的「木星」飛彈撤離土耳其或義大利、或兩地都撤離。

這兩種外交手段都有其缺點。如果派遣密使與赫魯雪夫交涉、要求他撤離飛彈，這可能會帶來無法接受的後果。一方面，這會讓赫魯雪夫想要掌握外交主動權；一旦古巴被攻擊，他也許會採取戰略報復行動，同時靜待美國國內外的輿論聲浪逼使美方與蘇聯舉行會議，如張伯倫與希特勒召開的慕尼黑會議一般。另一方面，美國提供的最後通牒可能會讓任何一個強權都難以在不另提相對提議（counterproposal）的情況下默默接受。在峰會中與赫魯雪夫對峙的局面肯定會導致各界要求美國讓步，而且美國在土耳其部署飛彈與蘇聯在古巴部署飛彈這兩者間表面上的相似也不會被忽略；蘇聯能在聯合國安理會中對任何決議案投下反對票。外交談判進行的同時，古巴的飛彈可能就已經設置完成，可以作戰了。

不過，為什麼不乾脆將「木星」飛彈撤離土耳其與義大利，用來換取蘇聯將飛彈撤出古巴呢？很少人認為這些飛彈具有真正價值。美國在一九六一年春季就已經要求土耳其放棄部署計畫，但土耳其堅持繼續執行計畫，美方也同意。然而，美國也在研議計畫，擬承諾在土耳其離岸部署美國的核子飛彈潛艦、維護土耳其的國防安全，藉以取代「木星」飛彈——至少是象徵層面的替代軍備。然而，甘迺迪相信，此時「不該讓步；這會讓歐洲確認，為了維護美國在與他們無關地區握有的利益，我們會犧牲他們的安全，進而分裂『同盟方』（the Alliance）。我們不該採取外交守勢；相反地，我們應該將蘇聯的欺騙行徑、還有他們對世界和平的威脅公諸於世。」甘迺迪相信，在這個時機採取這樣的行動「會讓世界知道，我們是因為受到恐嚇而被迫放棄原本的立場。」美國或許在某個時刻會承認自己願意撤回部署在歐洲的飛彈，但這種事只會在未來發生。²³⁴

Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis (New York: W.W. Norton, 1969), p. 67.

²³⁴ 此發言出於十月二十日下午決定性「國安會」會議的紀錄，節錄於以下文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 199, from *FRUS 1961-1963*, vol. 11, pp. 126-36.

選項三：秘密接觸卡斯楚

美國只需讓卡斯楚做選擇：「與蘇聯拆夥，或是自己倒台」，這次危機就可以成為拆散古巴與蘇聯共產勢力的契機。魯斯克提出這個主意時，他認為這計畫或許只有「百分之一的機會」，但「如果卡斯楚知道他正處在致命的危險處境中」，或許他就會終止與莫斯科的同盟。²³⁵ 然而，執委會並不認為這項提議會讓卡斯楚心動。這種提議或許會讓卡斯楚心生警惕、提防美國的意圖，同時讓外交談判陷入糾纏，這也正是向赫魯雪夫下最後通牒這個做法的缺陷。最後，這個選項的另一個缺點當然也在於，這些飛彈還是受到蘇聯的牢牢掌控。

選項四：入侵古巴

美國也可以藉此機會採取行動，不但除去古巴的飛彈，更除掉卡斯楚。美國已經具有入侵古巴的應變計畫、也曾進行演習。危機商議的第一天，甘迺迪就指出，部署在古巴的飛彈顯示「我們當初的豬灣行動〔一九六一年美國與古巴流亡人士合作的攻擊行動〕其實是正確舉動；我們當初是對的。〔我們能選擇的情況〕要嘛是越來越好，不然就是越來越糟。」泰勒將軍回答：「總統先生，我很悲觀。我們是有戰爭計畫可以讓你考慮，這會需要動員二十五萬名來自陸軍、海軍與空軍的兵力，才能攻下一年半以前我們發動一千八百名古巴人攻擊的小島。現在我們的評估已經改變了……」他不再繼續講下去。²³⁶

入侵古巴被認為是萬不得已的最後選項；這會是大規模而成本高昂的作戰行動，讓美國深陷於—泰勒所說的—古巴的「深泥潭」中。這會迫使美國軍隊正面對抗蘇聯軍隊，成為冷戰中超級強權地面部隊直接作戰的第一起案例。這種邊緣政策的風險是核戰爆發的災難後果，包括蘇聯同樣入侵柏林以作為報復。

選項五：空襲

另一個遠比入侵古巴更乾淨俐落的做法是，以傳統的閃電空襲來摧毀古巴的飛彈基地。對於蘇聯企圖欺瞞而部署飛彈的行動，這種做法就是他們應得的堅定而有效的回應。在古巴飛彈能夠作戰而對美國發射核子彈頭以前，空襲就能將之摧毀。立即進行空襲能避免的風險包括，避免蘇聯知道美國已經發覺飛彈存在並率先行動、藏匿飛彈而使襲擊難以達成，並在外交與軍事方面發起對抗行動。空

²³⁵ 關於十月十六日晚間的討論，見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 82-83. 十月二十五到二十六日間，這個概念—以另一種形式—再次浮上台面，並認真商議。甘迺迪與顧問群同意向卡斯楚傳遞訊息，但訊息還沒透過中介的巴西政府傳達給卡斯楚，赫魯雪夫就已經讓步，因此也

就沒必要傳達訊息了。文獻同上，頁 458-62，與頁 462 的註解 16.

²³⁶ Ibid., p. 91.

襲能讓美方握有使對方措手不及的軍事優勢。就在戰機接近目標的同時，甘迺迪可以對全國與對蘇聯發表公開聲明，講明這項行動的理由，並警告莫斯科不得報復。

甘迺迪一開始傾向於選擇這個做法，並一直感到心動。然而，四個難題也讓這個選項的減少不少吸引力。

首先，美方是否有辦法維持小規模並且緊密集中的空襲行動？即使空襲能摧毀飛彈基地，蘇聯的 MiG-21 與 IL-28 轟炸機也可能會攻擊美國東南部。泰勒一再要求甘迺迪注意這個問題，也重視參聯會剛達成的結論：美國東南部的空防能力弱得可憐。如果佛羅里達的城市遭受轟炸、而美軍居然連試圖摧毀 MiG 與 IL-28 戰機與其基地的行動都沒有，美國人民肯定大為憤怒；但如果將這些戰機與基地也列進空襲目標，就會明顯擴大空襲規模。同時，如果發起大規模空襲行動、卻不試圖摧毀會造成戰機飛行員傷亡的敵方空防，任何一個負責任的空軍軍官都無法贊同這種行動。到了十月十八日時，甘迺迪的顧問團已經接近達成共識，認為唯一可行的空襲行動必須包括襲擊空防基地與轟炸機，而這就需要出動數百架轟炸機來攻擊古巴各地，更可能會導致局勢混亂與卡斯楚政權垮台，將美國捲入入侵行動。



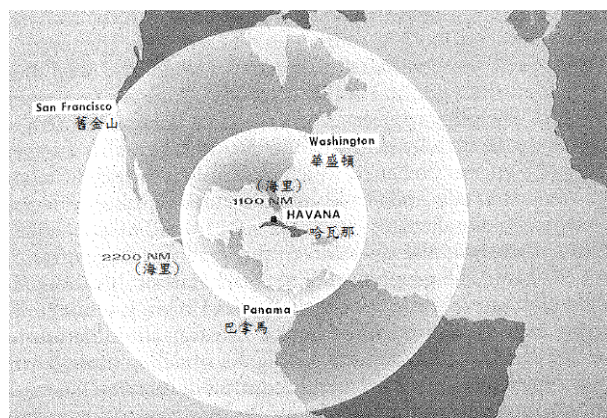
羅伯特·麥克納馬拉在古巴飛彈危機的高峰期間召開記者會。圖片來源：UPI/Corbis-Bettman。

為了反駁這個論點，彭岱與艾奇生主張進行範圍較小並精確的攻擊。事實上，就在十月二十日——決定採取封鎖行動的關鍵日——甘迺迪總統面前也擺著兩種空襲選項，一個規模較小、一個較大。甘迺迪顯然比較認可規模小的版本，但兩種都被推翻。

其次，空襲行動會殺害飛彈基地——與其他地方（如果空襲規模較大的話）——的俄國人；針對強權國家軍隊與人民發動的攻擊不可能讓人等閒視之。甘迺迪擔心，屆時美國會遭受飛彈攻擊，因而被迫必須發佈史無前例的緊急民防計畫，保衛並疏散各大城市。蘇聯在必須報復的沉重壓力下，可能攻擊柏林或土耳其。這

些都是甘迺迪推演出的情況。有人問：如果蘇聯攻入柏林，當地美軍面對敗局，到時候我們該怎麼辦？鮑爾回答，「就會全面開戰。」彭岱同意：「那會是全面開戰。」甘迺迪問：「你們指的是核戰？」其他人同意。一分鐘後，甘迺迪強調，「問題的真正癥結是我們要採取什麼行動來降低核戰爆發的可能性，因為核戰顯然就是最慘烈的失敗局面（the prime failure）——對我們來說這是很明顯的事。而且時我們也要與盟友保持相當程度的團結。」²³⁷

第三則是關於預警系統的問題。鮑爾在執委會中提出，突襲行動會像「珍珠港事件」。這種行為被認為是蘇聯才做得出來、美國不會做的。」預警的問題無法可解；毫無事先警告就發動突襲似乎相當令人厭惡。魯斯克說，這行動就是要「終其一生都在眉毛上帶著該隱的印記。」²³⁸



古巴危機期間，這張地圖以各種形式廣泛出現在媒體報導中。圖片來源：John F. Kennedy Library.

第四，空襲可能無法摧毀所有的飛彈，也無法確保蘇聯未來不會進行同樣的部署。參聯會打從一開始就主張入侵，其部分原因就是為了一勞永逸。泰勒原本不同意，但在情報顯示遠程彈道飛彈（IRBM）發射台與中程彈道飛彈（MRBMs）的架設情況後，泰勒也同意參聯會其他成員的意見，認為如果要根本解決蘇聯的部署，就需要同時進行空襲與入侵兩種行動；而正是鮑林在他反對無預警空襲的有力論點中所稱的，會使緊張局面節節升高的連鎖反應（chain of escalation）。鮑林認為，「這會立刻發展成我方與古巴之間的戰爭，不只是提議所說的、乾脆俐落的快速摧毀飛彈基地而已。而且，我也合理地確信，如果蘇聯在當地（土耳其或義大利或柏林）採取報復行動，我方『同盟』（the Allied）的反應肯定是斷然反對我們……我強烈認為，任何關於規模有限的迅速突擊行動的設想，都只是幻想而已，而且會一步步帶來我方與古巴正式開戰，繼而大幅提高全面戰爭爆發的

²³⁷ 這是十月十八日的討論。文獻同上，頁 144。

²³⁸ 這是十月十八日的討論，文獻同上，頁 143（鮑爾的發言）與 149（魯斯克的發言）。在這之前，鮑爾已經在交給甘迺迪的備忘錄中語氣激昂地寫下這個論點。

可能性。」²³⁹

選項六：封鎖

一些形式的封鎖行動可以作為間接軍事行動，這個選項是麥納馬拉在十月十六日首次提出；在甘迺迪總統與他的顧問團逐步解析其他選項時，這個提議越來越具吸引力。不過，對古巴實行禁運軍事物品的海上封鎖，這行動卻也不是毫無問題。

首先，光是用詞就帶來極大的困難。許多顧問都提出，封鎖是個必須伴隨向古巴宣戰才會進行的敵意行動。然而，十月十九日時，國務院與司法部的法學專家就已達成結論：美國必須避免開戰，但根據以防禦西半球安全為目標的《里約條約》(Rio Treaty)，若美國的封鎖行動要在法律上站得住腳，只有透過在「美洲國家組織」中獲得三分之二會員國贊成票的決議案。

其次，美國有辦法封鎖古巴、而不招致蘇聯對柏林進行報復嗎？雙方都進行封鎖，結果可能會是雙方都取消封鎖，而美國回到原點，讓蘇聯有更多時間完成飛彈的部署工作。

第三，封鎖的可能後果與空襲行動的缺點相似；若蘇聯運送武器的船隻遇到封鎖線仍不停止，美國將被迫率先開火，引起報復行動。更有甚者，卡斯楚可能會攻擊美方封鎖古巴的船隻；這個可能性、加上蘇聯報復的可能性，都讓甘迺迪在十月二十二日告訴國會各領袖，就算是進行封鎖，「我們或許可能會在未來二十四小時內帶來戰爭。」²⁴⁰

最後，封鎖行動要怎麼關聯到存在於古巴境內、並每天一步步逼近設置完成的飛彈？封鎖會讓蘇聯獲得使用拖延戰術的空間，因而有餘裕完成飛彈的設置工作。「這是種緩慢死亡的狀態，」羅伯·甘迺迪抱怨，「它逐步建立，用幾個月的時間發展茁壯，而在這段時間你會聽到所有人都為了它而咆哮尖叫。」²⁴¹

湯普森在十月十八日的白宮會議中主張封鎖行動時，甘迺迪總統隨即談到這個重大問題。他問：「那我們要拿古巴已經存在的武器怎麼辦？」

湯普森的回答也很精簡：「要求他們拆除，並說我們會持續監控，如果他們還是武裝飛彈，我們就會自己動手拆除。然後或許就說到做到。」他繼續表示，

²³⁹ 出自鮑林十月十七日的備忘錄，這段話在十月十八日的白宮會議中由魯斯克完整唸出；文獻同上，頁 130。鮑林因赴任其廣為人知的法國大使職位而在當日早晨離開美國。

²⁴⁰ Ibid., p. 264.

²⁴¹ 出自十月十八日的會議討論，文獻同上，頁 138.

「我想我們應該不抱任何幻想，也就是要認清，也許最後封鎖行動還是會導致一樣的結果〔攻擊〕。但我們是在完全不同的表態與背景下這樣做，而這樣做的危險程度也比激起大規模戰爭小多了。」²⁴²

湯普森的回答強調出，封鎖選項有兩大不同形式，各自對應到正在討論中的兩種外交手段。湯普森與前任財長道格拉斯·狄倫是首先提議將封鎖行動與鮑林的「最後通牒」手段同時進行。這個做法——也獲得約翰·麥康與羅伯·甘迺迪的支持——將以封鎖為開端，拒絕細節談判，要求移除飛彈，並威脅進行更進一步的軍事行動。²⁴³

但其他封鎖行動的支持者卻將之視為展開談判的機會。在這個獲得麥納馬拉、史蒂文森與索倫森支持的做法中，美國指尋求凍結現狀，而不要求移除已經存在於古巴的飛彈。同時並安排談判，包括峰會，藉以達成雙方各自讓步的協議，包括撤除古巴飛彈，以及美方在古巴的關塔那摩基地、或是在土耳其與義大利的「木星」飛彈方面退讓。這兩種不同的封鎖選項在十月二十日呈現在甘迺迪的面前。

無論是哪一種封鎖行動，都有以下幾項優點：（一）這是介於毫無作為與發動攻擊之間的中間路線，積極程度足以傳達意志堅定的訊息，但又不至於像攻擊行動一樣躁進。（二）這會讓赫魯雪夫必須肩負選擇下一步的重擔；只要他阻止蘇聯船艦硬闖封鎖線，就能避免直接軍事衝突。（三）對美國來說，加勒比海的海戰是唯一可能接受的軍事對抗選項。就在自己家門口，海上封鎖將讓人難以攻克。（四）在封鎖行動中，美國展現傳統軍事力量，並因此能夠在後續不涉核武的行動有效提出威脅；所有這些行動中，美國都握有相當顯著的在地優勢。

然而，在封鎖這個選項在十月二十至二十一日改良成同時進行封鎖與最後通牒的做法後，美國才終於決定選擇採取這個手段。²⁴⁴ 也就是說，在進行封鎖的同時，也要求撤除飛彈。美國不會提供任何峰會或其他直接談判的管道，不讓核心問題受到延後或混淆。封鎖的軍事行動會傳達出對抗迫在眉睫的緊急感。

因此，封鎖只會是第一步，形同某種鳴槍示警的行動。美國仍然以直接軍事行動威脅古巴，但這種行動被延後了。不過，封鎖與攻擊只是一線之隔而已。甘

²⁴² Ibid., p. 137.

²⁴³ 事實上，狄倫是第一個提出這個概念的；他在十月十七日晚間交給甘迺迪的備忘錄中提到這點。見文獻：C. Douglas Dillon, "Memorandum for the President," reprinted in Laurence Chang and Peter Kornbluh, eds., *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader* (New York: New Press, 1992), pp. 116-18.

²⁴⁴ 見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 202-03, 208-13. 這些資料包括十月二十一日國安會會議的內容節錄，出自以下文獻：FRUS 1961-1963, vol. 11, pp. 141-49.

迺迪早在十月十八日就開始傾向於選擇封鎖這個選項，但十月二十二日他還向國安會解釋：「打從一開始，閃電攻擊就是個相當令人心動的選項，我直到昨天早上才真的放棄這個想法。……看來我們會面對珍珠港事件中的一切困難，而無法完成任務。這種任務只能由入侵行動來完成。」²⁴⁵ 甘迺迪知道，這項任務仍然擺在面前。

為何蘇聯撤離飛彈？

十月二十八日週日早上，蘇聯透過廣播傳達訊息，讓危機的關鍵階段告一段落。赫魯雪夫宣布，蘇聯決定「解除那些你們描述為具攻擊性的武器，並將它們裝箱運回蘇聯。」²⁴⁶ 美國的目標已經達成。顯然地，美國有些舉動是做對了；但我們仍不清楚蘇聯是基於什麼原因而決定撤離飛彈。

對許多古巴飛彈危機的分析專家——尤其是美國軍方內部的專家——來說，答案相當直接。美國擁有壓倒性的戰略與戰術優勢。在戰術方面，美國的船艦、戰機與人力都足以在加勒比海進行任何可能的行動；在戰略方面，美國軍力足以威脅對蘇聯造成核子浩劫。由於這種壓倒性的戰略與戰術優勢，一旦美國傳達出希望飛彈移除的決心並讓人相信其意志，結果就可以確定了。甘迺迪在十月二十二日的聲明與封鎖行動，都強調了美國會迫使飛彈移除的堅定立場。其他的，就是蘇聯要計算他們還能採取什麼行動，並將飛彈撤走。

一些針對蘇聯撤離飛彈問題的戰略分析人士已經改善了這個解釋。在托馬斯·謝林（Thomas Schelling）對這些事件的分析中，他認為，在稍早的「嚇阻威脅」（deterrent threats）未能阻止蘇聯在古巴部署核武後，封鎖行動是個成功的「強力威脅」（compellant threat）。²⁴⁷ 亞歷山大·喬治寫道，封鎖行動會「提醒蘇聯領導人甘迺迪的堅定決心，會讓赫魯雪夫相信他嚴重失算了、也讓他有機會和平解決這次危機……加上加勒比海地區的美國軍力擴張，封鎖行動就能造成足夠的施壓與談判籌碼，使赫魯雪夫同意在甘迺迪能接受的條件下撤離飛彈。」²⁴⁸ 也許最仔細而持續進行的戰略分析來自以下亞伯特與羅貝塔·沃爾斯泰特（Albert and Roberta Wohlstetter）所寫的分析文章：

²⁴⁵ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 230.

²⁴⁶ Khrushchev to Kennedy, 28 October 1962, in Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, p. 189.

²⁴⁷ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), pp. 80-83. 不過謝林也承認，「更孤立的行動也有威脅效果」（Schelling also recognizes the “threat of more isolated action.”）。

²⁴⁸ Alexander L. George, “The Cuban Missile Crisis: Peaceful Resolution Through Coercive Diplomacy,” in Alexander L. George and William E. Simons, eds., 2d ed. *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 114.

美國的威脅做法是不涉核武的在地行動，其暴力程度非常有限，而且行動只是登船。在使用武力這條階梯上，向上攀升的過程中會有許多平台，許多決策點，此時雙方都可以選擇要往上爬、還是向下移動。蘇聯若以飛彈攻擊美國、並招致美國以核子武力報復，這就是俄國的災難了。²⁴⁹

蘇聯為什麼撤離飛彈？「為了避免發生蘇聯可能會落敗的傳統武力衝突，赫魯雪夫主席退後而往下走。如果他不想在這個層級有所退讓，就必須不負責任地造成危險層級遠高於此的風險。」²⁵⁰

這則對於蘇聯撤離飛彈的解釋，其主要論述問題在於它集中在封鎖行動上，認為這行動就足以展現美國的決心。但是，封鎖有發揮效果嗎？或者，封鎖——如許多反對者所預期——反而是失敗了？因為，歸根結底，對於已經安置在古巴島上、並即將迅速建設到可作戰階段的飛彈而言，封鎖有何影響？封鎖行動展現出美國有意願升高戰備，即使承擔在當地海域展開不涉核武的海戰風險也在所不惜，包括這種軍事對峙可能造成的一切外交後果。這迫使赫魯雪夫在以下選項中做選擇：（一）避免攤牌，避免蘇聯船艦出現在該地區；（二）服從封鎖，讓船艦停下並接受搜查；（三）違抗封鎖，挑釁並逼使美國第一個動武。但如果他選擇第一個選項，何不也繼續完成二十四個已經位在古巴的中程彈道飛彈（MRBM）發射台的建設——包括三十六枚正式與六枚訓練用、總計四十二枚飛彈？

誠然，這不正是發生的事嗎？一艘明顯不可能運載非法禁運品的蘇聯油輪「布加勒斯特」（Bucharest）號，就在表明自己身份之後，獲准通過封鎖線。一艘東德的客輪也獲准通過。一艘蘇聯包租的黎巴嫩貨輪「馬如克拉」（Marucla）號，運載的貨品只有卡車、硫磺與零組件等，當時也停下而被搜查。（但另一艘蘇聯包租的瑞典船艦卻違抗封鎖而強行通過，而美國選擇不開火。）幾艘開往古巴的蘇聯乾貨船在封鎖線前就停止而掉頭離開，其中一些美國推測或許載有武器。古巴境內的準中程飛彈正在加快設置工作、幾近完成，並在十月二十七日前就能為軍事行動做好準備。對於聲稱美國的封鎖行動讓蘇聯決定撤離飛彈的說法，這些事實似乎都否證了這項論點。

甘迺迪總統在宣告進行封鎖的聲明中強調，這只是初步措施。美國毫不掩飾地在佛羅里達大幅擴軍、增設兩萬名入侵部隊；數百架美國戰術戰鬥機集結到可輕易攻擊古巴境內目標的機場。十月二十七日週六晚間，麥納馬拉從空軍預備役將二十四個飛行中隊（troop-carrier squadrons）召集至現役部隊，共計一萬四千

²⁴⁹ Albert Wohlstetter and Roberta Wohlstetter, *Controlling the Risks in Cuba*, Adelphi Paper no 17 (London: International Institute for Strategic Studies, 1965), p. 16. 作者也指出，美國「如果有必要，會採行下一步舉動」。

²⁵⁰ Ibid., p. 16.

人。因此，封鎖行動只是第一步，隨後而來的是一連串構成空襲或入侵威脅的舉動。

在甘迺迪即將公開演說的消息傳到克里姆林時，蘇聯方面就開始進行商議。在還不知道甘迺迪會講什麼內容的情況下，赫魯雪夫就做好最壞打算。他認為，美國或許會宣布封鎖，隨後毫無其他行動；但他也相當擔心美國直接攻擊古巴，因此不斷思索蘇聯政府該如何回應這種攻擊。蘇聯可以將核武控制權移交給古巴政府，讓古巴回應美國攻擊。不過，赫魯雪夫向蘇聯其他官員保證，他不會讓卡斯楚使用中程彈道飛彈（MRBMs）來威脅美國。²⁵¹ 在這種情況下，他們實際上自然是毫無異議地假設美國會空襲古巴。

在蘇聯方面憂心忡忡地商議甘迺迪會有什麼舉動後，他宣告進行封鎖行動的演說消息讓他們不憂反喜，鬆一口氣。身在華盛頓的杜布萊寧向蘇聯匯報時，他將美國的舉動解釋為意圖扭轉美國正在喪失全球權力的趨勢，反映出美國對柏林問題的擔憂。他警告，美國正在為一次實力的真正考驗做準備。他也建議，莫斯科應該威脅對柏林進行某些舉動：首先實施地面封鎖，「暫時不封鎖航空路線，因而不會立刻激起對峙。」然而，杜布萊寧也補充，莫斯科不應急切行動，「因為，不用我說你們也知道，如果局勢極端惡化，對我們不會有好處。」²⁵² 美國並未攻擊古巴一事讓蘇聯領袖大為鼓舞，他們認為封鎖是種較軟弱的回應，讓他們還有政治操作的空間。因此，第二天他們對甘迺迪的要求發佈了毫不讓步的斷然回應。

正如甘迺迪與其顧問團所預期的，蘇聯並未考慮針對柏林進行報復。值得注意的是，杜布萊寧從華盛頓發電報至蘇聯的匯報中，就有提議這種行動。此外，蘇聯一名外交部副部長也進一步提議對西柏林施壓，藉以回應美國的封鎖行動。但赫魯雪夫似乎瞭解自己已經深陷困境了。當時與會討論的一名蘇聯官員在日後回顧時指出，提議針對柏林進行報復的意見「引起赫魯雪夫相當尖銳——我會說相當激烈——的反應」；他說他「不會依循這種建議而行動……我們不想為衝突火上添油。」²⁵³ 以這層意義看來，也許沃爾斯泰特的論點是正確的：美國握有戰略與戰術上的優勢。不過，蘇聯方面的顧問已經在考慮針對柏林進行報復，這也是明顯的事實。

赫魯雪夫確實下令許多——儘管不是全部——蘇聯船艦在封鎖線前掉頭（turn around）；其他繼續駛向古巴的船艦顯然是意圖用來測試美國的決心。赫魯雪夫

²⁵¹ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," pp. 240-43.

²⁵² Dobrynin to Foreign Ministry, 23 October 1962, in *Bulletin of the Cold War International History Project*, No. 5, Spring 1995, pp. 70-71.

²⁵³ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 152.

在十月二十四日傳給甘迺迪的訊息相當挑釁：在信中，他說他會要求蘇聯船長無視美國的隔離措施。赫魯雪夫也公開要求與甘迺迪舉行峰會。

但第二天一早、十月二十五日時，赫魯雪夫就從前一天的挑釁態度轉變為和解語氣，至少在執政「主席團」開會商議時是如此。他表示，他不想再與甘迺迪以「尖刻言詞」（“caustic remarks”）交鋒；相反地，他希望能試著解決危機。他也表示，他已經準備好要「解除飛彈，讓古巴成為和平地區。」他提議對美國提出以下條件：「對我們承諾不會入侵古巴，我們就會移除飛彈。」他也準備允許聯合國檢查飛彈設置地點。不過，首先他希望可以「觀望一陣子」，先確定甘迺迪不會讓步。²⁵⁴



甘迺迪總統向全國發佈聲明。圖片來源：John F. Kennedy Library.

就在同一天，蘇聯政府據推測已收到美國允許「布加勒斯特」通行至古巴的消息。第二天、即十月二十六日，一連串警告美國將對古巴進行軍事行動的情報——其中一些是基於謠言的假消息——激使赫魯雪夫採取行動。²⁵⁵ 他立即採取幾項措施。他發送命令，要求接受聯合國秘書長宇譚（U Thant）的提議，避免在隔離線出現對抗舉動，因而承諾讓蘇聯船艦遠離該線。他也口述一封寄給甘迺迪的私人長信，提議以和平方式解決危機。他在信中表示，如果美國承諾不會入侵古巴，「我方軍事專家出現在古巴的必要性就會消失。」²⁵⁶

根據甘迺迪與顧問團的推測，這種種蘇聯願意以撤離飛彈換取美方承諾不入侵古巴的跡象，都顯示赫魯雪夫已經下定決心，根本性地決定不要為了在古巴部署飛彈而甘冒軍事對抗的風險。另一方面，赫魯雪夫提供給甘迺迪的只是交換的暗示，不是具體承諾。而且，由於這是私下通信，他也對卡斯楚隱瞞自己計畫中

²⁵⁴ Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble,” p. 259.

²⁵⁵ Ibid., pp. 257-58, 260-62.

²⁵⁶ Ibid., p. 263.

的舉動。因此，他可能是在持續進行他在十月二十五日向「主席團」提到的拖延戰術，而同時古巴境內的蘇聯軍隊也在趕工，將飛彈建設到能夠作戰的程度。

出於某些仍然無人知曉的原因，第二天、即十月二十七日早晨，赫魯雪夫判斷自己可以進一步試探美國的底線。他低估美國決心的原因或許在於美國執行——或未能執行——海上隔離。赫魯雪夫的兒子指出，他父親當時覺得有必要至少派一艘船（即「布加勒斯特」號）通過封鎖線，也驚喜地發現美國讓它通過。蘇聯駐古巴大使阿列克謝耶夫事後表示，美國的封鎖其實有如紙糊一般，因為它顯然毫無作用（without effect）地讓一些船隻通過了。²⁵⁷ 美國官員相當擔心，他們對於隔離的選擇性執法是否會讓莫斯科覺得美國雙重標準或過於軟弱。目前仍不清楚當時赫魯雪夫與其顧問群實際上是怎麼看待這些事件的。

赫魯雪夫召集「主席團」並解釋，他認為美國再也不敢攻擊古巴：「我們必需將美國沒有攻擊古巴這件事列入考慮。」此時距離甘迺迪的演說已經五天，什麼事都沒有發生。「對我來說，他們現在還沒準備好要這麼做。」沒有人能保證美國不會發動攻擊，所以赫魯雪夫打算提出另一項更具體的提議，同時等於承認古巴飛彈的存在。不過，他也會將美國部署在土耳其的飛彈列入談判項目中；這樣做「我們就會贏，」他說。²⁵⁸

正如很少有證據能解釋為什麼赫魯雪夫會扭轉他對美國意圖的評估，也很少有證據能解釋為什麼他現在會選擇將土耳其列進談判。儘管土耳其議題不斷在出現在街談巷議中、是媒體猜測的話題之一，但傅爾森科與納夫塔利指出，土耳其境內的「木星」飛彈實際上在此之前都還不是蘇聯「主席團」在危機期間的討論議題之一；也沒有人建議把移除這些老舊衛星作為重要目標。

如果赫魯雪夫有在他十月二十六日寄給甘迺迪的私人信件中提到土耳其一事，美國對這項新提議的反應就會大為不同。對甘迺迪或他的顧問團而言，土耳其的飛彈都用處不大；但在這時機提出土耳其議題，就引發一些明顯的問題。美國難道不會將此視為迥異於十月二十六日信件的蘇聯談判立場轉變？任何一個思考周到的分析人士當然都會指出，至少這很可能會讓美國懷疑蘇聯會從談判結果得到什麼利益——而非讓美國接受蘇聯的提議——因而提高美國採取軍事行動的可能性。沒有證據顯示蘇聯政府有考慮到這方面的危險；一名內幕人士只記得，赫魯雪夫在十月二十七日提出的提議「提高了大家對於更進一步談判的期望」。²⁵⁹

²⁵⁷ 見文獻：Lebow and Stein, *We All Lost the Cold War*, p. 115; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, p. 67, n. 107.

²⁵⁸ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," p. 274.

²⁵⁹ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

隨後，赫魯雪夫決定將此提議公諸於世，因而更進一步減少他最新倡議的成功機會。公開以後，美國極不可能接受這項提議，尤其鑑於這種交換條件對「北約」來說代表什麼意義。公開交換條件也許可以讓赫魯雪夫挽回面子，但如果美國拒絕——幾乎任何分析家都已經預期到這點——就顏面盡失了。就在美國打算開始討論的時候，土耳其——儘管莫斯科方面似乎完全沒有人考慮土耳其的態度——卻公開拒絕這項提議。卡斯楚肯定也預期美國會拒絕；駐哈瓦那的蘇聯大使向莫斯科報告表示，卡斯楚直到該時刻都還相當安心。²⁶⁰

也沒有任何證據顯示赫魯雪夫有分析過這一點，抑或「主席團」的任何成員有提出這一點。一名赫魯雪夫的參謀日後回憶，這項新提議透過電台廣播而公開，是為了節省傳送時間，而且「沒有人能預料到我們會因為公開土耳其的部分而給白宮新增困難。」²⁶¹

也許正如若干美方人士所料，赫魯雪夫的行動並不像表面上看起來的那樣有欠考慮。也許赫魯雪夫提出這樣的建議是為了使談判陷入僵局，而非有所進展。這條件一開始構想目標就只是為了成為公眾話題，不是為了讓美國接受。蘇聯可能甚至希望美國隨後會有所退讓，同意舉行冗長並毫無結果的談判。不過，蘇聯仍須考慮以下風險：美國可能會新增軍事行動來提高對抗。事實上，這就是甘迺迪每個顧問的反應方式。

十月二十七日，美國即將攻擊古巴的警告訊息傳到莫斯科，驚醒赫魯雪夫自滿的美夢。卡斯楚向赫魯雪夫傳達訊息，宣稱美國會在未來二十四到七十二小時間發動攻擊，這「幾乎是無法避免的事」，或許是大規模空襲，但也可能是入侵。卡斯楚敦促，若美國確實入侵，則赫魯雪夫應考慮「消除這種危險」，顯然是指蘇聯使用核武攻擊美國。「無論這個決定有多艱難、多恐怖，」卡斯楚寫道，「我相信，都已經別無辦法。」²⁶² 古巴防空部隊開始擊落美國的偵察機，一架美國U-2 偵察機被古巴境內的蘇聯的地對空飛彈（SAMs）擊落，飛行員身亡。

十月二十七日下午稍晚在莫斯科，赫魯雪夫得知其公開提議立即遭美國在新聞聲明中駁回；據傳他相當擔憂U-2 偵察機被擊落一事，肯定也對卡斯楚那封似乎在敦促他使用核武攻擊美國的訊息感到有些不安。數日後，在他傳給卡斯楚的另一封訊息中，赫魯雪夫稱卡斯楚那封信「非常令人驚恐」：「你提議我們應該當首先以核武攻擊敵國領土的的那一方；」他補充，「當然，你理解這將導致事態

²⁶⁰ Alexeev to Foreign Ministry, 27 October 1962, in a set of documents collected by the Cold War International History Project and translated by the Center for Science and International Affairs at Harvard (hereinafter CWIHP/Harvard Collection).

²⁶¹ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

²⁶² Alexeev to Foreign ministry, 25 October 1962; Castro to Khrushchev, 26 October 1962, both in CWIHP/Harvard collection.

演變到什麼地步。這不會僅僅只是一次攻擊而已，這會是一整個熱核世界大戰（thermonuclear world war）的開端。」²⁶³

一封甘迺迪致赫魯雪夫的公開訊息在十月二十七日週六深夜到達莫斯科。該訊息要求蘇聯撤離「攻擊性武器」並核實無誤；作為交換，美方承諾不侵略古巴。

美國政府瞭解，該訊息包含許多不同信號；魯斯克也公開承認這點。十月二十七日晚間，他列出「今天發生了七件事，」「都一再增加赫魯雪夫的壓力，其後果也是我們能夠承受的。」這七件事包括：（一）早晨，白宮發佈聲明，拒絕赫魯雪夫在廣播中提出的土耳其—古巴交換提議；（二）向聯合國傳遞訊息，澄清美方會在何處進一步攔截駛往古巴的船艦；（三）下午，國防部發佈公告表示，儘管美方偵察機被擊落，但仍會堅持繼續監控古巴；（四）向聯合國秘書長遞送簡短訊息，拒絕赫魯雪夫提出的交換條件；（五）下午稍晚（華盛頓時間）向赫魯雪夫發送公開信，這事實上是針對赫魯雪夫前一天私下訊息的正面回覆，提議以美方不入侵古巴的承諾來換取蘇聯移除飛彈；（六）麥納馬拉召開記者會，召集預備役的空軍中隊以做好進一步入侵的準備；以及，（七）根據計畫，向聯合國提出關於蘇聯船艦逼近封鎖線的警告。²⁶⁴

十月二十八日早晨的蘇聯「主席團」召開會議時，赫魯雪夫一開場就徹底轉變他對美方危險的評估。這次他告訴「主席團」其他成員，他們「正面臨戰爭與核子災難的危險，可能會有毀滅全人類的危險。」他繼續表示：「為了拯救世界，我們必需退讓。」²⁶⁵

總而言之，封鎖行動並未讓赫魯雪夫改變心意；只有在加上其他進一步行動——意即，執委會第一週開會討論期間出於本章稍早討論到的原因而否決掉的其他選項——的情況下，封鎖行動才成功迫使蘇聯撤離飛彈。如果沒有空襲或是入侵古巴的威脅，只有封鎖行動仍不足以迫使蘇聯移除已經部署在古巴境內的飛彈。

另一種相關解釋則是，赫魯雪夫之所以讓步，是因為軟硬兼施有其效果。十月二十七日晚間，當羅伯·甘迺迪將甘迺迪的信件傳給杜布萊寧時，他將美方會有進一步行動的威脅表達得很清楚，並說，時間已經不多。杜布萊寧提出關於「木星」飛彈的問題。依循魯斯克的提示，羅伯·甘迺迪表示，目前不會有這方面的協議，因為這件事涉及「北約」；但他也說，他能私下向蘇聯保證，四到五個月後「木星」飛彈就會撤離。²⁶⁶ 魯斯克這個主意的巧妙之處在於，這個提議避開

²⁶³ Khrushchev to Castro, 30 October 1962, in released correspondence at JFKL.

²⁶⁴ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 616.

²⁶⁵ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," p. 284.

²⁶⁶ 見文獻：McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices About the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), pp. 432-34; 羅伯·甘迺迪關於這次會面的記述出現在一份寫

了任何關於互惠交換條件的規模或行動時間表的談判，同時將「木星」議題移到台面下，將之視為拖延的藉口。赫魯雪夫這項提議有害的部分在於其提出的形式，而不是提議的內容本質。²⁶⁷ 羅伯·甘迺迪警告軍事行動迫在眉睫，而這種迫切性是真的。如果羅伯·甘迺迪認為自己的哥哥會讓自己成為騙子的話，他就不會說出這樣的威脅了。甘迺迪總統自己在十月二十九日思索道，「我們在週六〔十月二十七日〕晚上決定要在週二〔十月三十日〕開始轟炸。這很可能是俄國方面最後這麼做〔退讓〕的原因之一。」²⁶⁸

無論如何，赫魯雪夫決定退讓的原因顯然既不是出於羅伯·甘迺迪透過杜布萊寧傳達的軟性訴求，也不是他的硬性威脅。根據傅爾森科與納夫塔利的分析，杜布萊寧關於他與羅伯·甘迺迪對談而充滿慘澹不祥意味的報告透過電報從華盛頓送達之前，赫魯雪夫就已經對「主席團」(譯按：原文為「政治局」(Politburo))宣布他的新決定。美方關於撤離「木星」飛彈的提議事實上並沒有讓人安心；這個訊號被威脅與迫切的整體語調完全壓過，讓赫魯雪夫本就已經做出的決定更加強化並迅速執行。將電報摘要念給「主席團」聽的職員日後回顧，「由安納托里·杜布萊寧所傳、美國總統弟弟的一整份訊息大要讓『主席團』認為，算總帳的時候到了。」赫魯雪夫稍後告訴卡斯楚，他關於美國即將進攻的警告已被其他消息來源證實，而且他急忙採取行動阻止這件事。²⁶⁹

赫魯雪夫之所以決定撤離飛彈，不是因為封鎖行動，而是因為更進一步行動的威脅。中間路線——意即，封鎖——或許讓蘇聯有時間適應美國確實要求撤除飛彈的決心，但也讓蘇聯還有餘裕完成飛彈設置，達到備戰狀態。限縮這種餘裕空間的因素是，赫魯雪夫相信自己正面對清楚而迫切的威脅：美國即將在動用武力這

給魯斯克的備忘錄中：30 October 1962, in JFKL, President's Office Files; 杜布萊寧關於該會面的報告可見以下文獻：*Bulletin of the Cold War International History Project*, No. 5, Spring 1995, pp. 79-80; Arthur M. Schlesinger, *Robert Kennedy and His Times* (Boston: Houghton Mifflin, 1978), pp. 522-23; May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 605-09 and nn. 2, 3, 5, and 7.

²⁶⁷ 一個經談判而達成的交換行動必須包含精心安排而公開的美國-土耳其與蘇聯-古巴會談，也包括古巴境內的蘇聯轟炸機與土耳其境內具有核能力的美國戰機，以及其他曠日廢時的議題。正如一些美方人士所擔憂的，進行談判的結果會是毫無結果——並讓蘇聯的古巴飛彈順利成為既定事實 (*fait accompli*)。

²⁶⁸ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 656. 根據所謂的「柯迪爾計畫」(Cordier maneuver)所顯示，甘迺迪或許備有完全不同的計畫；文獻同上，見頁 606，註解 3。(譯按：甘迺迪在十月二十七日晚間指示魯斯克準備一份應變計畫；計畫內容為，哥倫比亞大學校長安德魯·柯迪爾(Andrew Cordier)在收到進一步信號後，會聯繫當時的「聯合國」代理秘書長宇譚，提議公開與蘇聯交換土耳其與古巴的飛彈撤離行動。)

²⁶⁹ 見文獻：Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble,"* p. 284-86; Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 154. 在迅速公開投降後，赫魯雪夫向甘迺迪傳達秘密訊息，試圖確認美方會將「木星」飛彈撤離。杜布萊寧試圖將訊息傳達給羅伯·甘迺迪，但後者對赫魯雪夫試圖將此提議轉變為正式交換條件(a formal quid pro quo)感到相當憤怒，因此將信件擲回杜布萊寧並直言拒絕接受。本信件日後由學者從俄國文件檔案中找出。見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 663-64 and nn. 1, 2.

條階梯往上攀爬。在這階梯上，美國享有的優勢同時來自其核子武力與傳統軍力。正如麥納馬拉在危機過後的證詞所說的：「我知道現在關於〔核子武力與傳統武力〕孰優孰劣，有某種類似雞生蛋、蛋生雞的辯論。對我來說，這就像是在爭辯到底是剪刀的哪一邊真正把紙剪開一樣。」²⁷⁰

²⁷⁰ 這是麥可納馬拉一九六三年一月十二日在國會眾議院「軍事委員會」（House Armed Services Committee）的證詞。檔案來源：國防部長辦公室（Office of the Secretary of Defense）。

第三章 模型二：組織行為

基於某些目的，政府的行為可以有效地被歸結為由受中央控制、完全知情，且價值極大化的單一且理性的決策者所選擇的行動（action）。但是政府並非某個個人，其組成既非只是總統及其隨行人員，亦非只是總統職位和國會。政府乃是一個由鬆散結盟的組織所集合的巨大聚合物，其中每一個組織都各自具有實質的生命。政府領袖在形式上位居這個聚合物的頂端，但政府卻要透過組織的感應器來感知問題。在其各個構成組織處理資訊下，政府定義各種選項，並預估這些選項的結果，政府經由這些組織頒定的常規（routines）而行動。根據第二種概念模型，因此可以把政府的行為理解為比較像是大型組織根據其行為標準模式的運作所產出之結果（outputs），而非慎思熟慮的選擇。

為了能夠對各式各樣範圍的問題加以回應，政府由許多大型的組織所構成，其中對於各個特定工作的主要職責則被分割開來。每個組織處理某些特定的問題，並在這些問題上以準獨立的方式行動，但是很少有重要的議題被完全劃歸給某個單一組織管轄。因此，任何一個重要問題的相關政府行為，反映的其實是數個組織自主運作產出的結果，它們部分地受到政府領導者的協調。但對於這些組織的特定行為，政府領袖雖能進行實質上干預，但很少能完全地加以控制。

在執行複雜的工作時，必須協調大量的個人行為。協調需要標準作業程序：亦即將事務加以完成所依據的規則(rules)。想要基於數百人的行動達成可靠的行動表現，需要預先建立起的「程式」(program)。實際上，如果美式足球隊的十一名成員要適當地執行任何一檔的進攻，每一個球員都不能去做「他個人認為需要去做的」或是「做其四分衛告訴他去做的事。」相反地，每一個球員必須去執行四分衛臨場指揮的，事先演練過的戰術。

在任何時候，政府是由現存的組織所構成，每一個構成組織擁有一組固定的標準操作程序和程式。對於任何一個特殊事件的特定議題，相關的組織行為——以及最終的政府行為——則主要由該情境發生前所預先訂立的常規(routines)所決定。我們要以這個基準線為起點來解釋政府的行動，並注意觀察逐步發生的演變。然而組織也會改變，隨著時間的過去，組織會逐漸地學習。劇烈的組織變化會在回應重大災難時出現。而學習和改變都會受到現存的組織能力和程序所影響。

借用自組織研究的成果，這些鬆散表述的命題只不過意味著傾向

(tendencies)。在特定的案例中，傾向或多或少可以成立。在特定的情境中，有意義的問題則是：是多還是少？但這是個應該問的問題。如果有關傾向的知識啟發了正確的問題，關注重點則會被引導到原本可能被忽視的變數，不論這個關注是來自學者或是來自美國總統。

除了提醒我們這一點外，將政府行動描述為組織性行為則完全有異於模型一。藉由本章所談的參考架構來理解外交事務的問題，應該會產生十分不同的解釋。關於飛彈危機方面，模型一的分析家問的是為什麼「赫魯雪夫」在古巴部署飛彈，或是為何「美國」以封鎖和最後通牒加以回應。政府被擬人化有如一個獨立的個人，為了特定的目的而被賦予人格。在模型二的解釋中，主體從來不被以個人或是整個政府之名加以呈現；相反地，模型二解釋的主體是組織，對於其行為的理解，則以組織性的目的和組織成員的共同實踐出發，而非那些專屬於某一個個人的特質。

本章的基本論點第一次發表時，政治學領域中只有極少數人從組織理論的觀點來處理這個領域的重要問題，當時國際關係和外交決策的研究者幾乎沒有人從這個觀點出發。其後，當組織研究已經遵循數個十分具有潛力的路徑加以發展，而許多重要的研究已經檢視過的議題包括武器的取得、軍事指導教條、預算，到戰爭的嚇阻、安全和風險。依據這些發展和進一步的反思，模型二將著重於另外五個特點加以呈現。

首先，為何是組織(organization)？為何加以組織(organize)？根據字典的定義，組織是人類為了協調或是統一的行動所為的系統性安排的集合。或者可以說，「一個由具備不同功能的要素所構成的事物，這些功能促進了整體與集合性的運作；一個有機體。」儘管從比較正式到沒那麼正式的組織所構成的光譜中包含了灰色地帶，正式組織確實是個別個人成員以固定方式集結、並建立專業分工架構及程序的團體，用以執行使命或是達成特定目標。¹ 此一組織的定義，因此並不包括人們暫時地為了某一短暫目的而組成的團體，其差異就如同管弦樂團的表演和即興演奏、或是職業足球隊和業餘同好會、軍隊和臨時集結的起義之間的差異。

其次，也是最重要的，組織為了達成由人所選擇的目標和執行非如此無法達

¹ 組織在此的定義為：存在於「體制」(institutions)之內的實體。體制是一個不同的概念，指涉正式或非正式的規則(rules)和實踐(practices)，而可能定義一個社會、政體、或政治經濟結構。「正式的組織一般被理解為經過協調與控制的活動系統，當工作深深嵌入了複雜的技術關係和橫越界限的交換網路時，這些活動會出現。但在現代社會，正式組織的結構在高度體制化的脈絡中浮現。」John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), p. 41.

成的任務，可以創造能力。如同亞當·斯密（Adam Smith）在其對於一個別針工廠的分析中所獲致的洞見，藉由分工、與功能的專業化、並訓練組織成員依據特定慣行的方式加以執行，一個組織得以控制數十甚至成百上千的個人行為而生產一模一樣的產品。相較於將同樣的產品由各別的個人獨立完成，其數量是難以想像匹配的。²斯密是如此解釋的，「一個未受該事業（依照分工已經成為一個獨特的貿易）教育的工人…也許以其最大的勞動能力能夠一天生產一個別針，卻斷然無法生產二十個」，但是依適當分工加以組織化和專業化後，斯密表示，「我已經看到一家小型的、只僱用十個人的製造商…在盡其全力的狀況下，能夠一天生產四萬八千個別針。」³

第三，既存的組織和其既存的程式和常規在下面的狀況下限制了行為：也就是說，這些組織以自身已有的設定去處理事務。這一點可以中國餐館為例，如果該餐館的菜單沒有事先依據其食譜、食材及烹調方式而建立其菜單，顧客可以點一些他們無法享用的餐點。但是在中國餐館，顧客是不能點菜單上沒有的東西，如漢堡或披薩。

第四，形成組織文化，透過符合非正式或正式規範（norms）的方法，形塑組織內部個人的行為，結果會產生一個獨特的、具備自我認同和動力的實體。

第五，也是最後一點，相較於某一項或是某一組科技，組織更不同於個人。中國餐館的炒鍋、爐灶、餐盤和筷子，或是航空公司的飛機、導引系統，和有著特殊設定與重量上能夠達到相當速度的推動引擎—這些都是硬體，得以創造組織能力以提供某些特定餐點或是運輸旅客。大廚在備料過程中，或是機長、技師、航管人員和其他航空公司在操作中所遵循的標準操作程序，構成了執行表現所需要的關鍵軟科技。如同電腦的硬體和軟體，它們都創造出在缺乏這些要素狀況下所無法想像的能力，但也同時限制了在下一次、或是下一年（例如，2000年），遇到不符合原本開發或組織的設想情境時，所可能達成的執行表現。

詹姆士·馬奇（James March）和赫柏特·西蒙（Herbert Simon）在其關於組織的經典研究發表三十多年後，重新審視他們的研究，他們將注意力放在二種不同「行動邏輯」的差異上，即「結果性」邏輯（logic of consequence），相對於「適當性」邏輯（logic of appropriateness）：

第一個行動邏輯，分析性理性，是一個結果性邏輯。行動的選擇乃是透過評估該行動對於行為者的偏好所產生的可能結果。結果性邏輯和預期、分析和計算的概念有關，其運作主要是透過對於各種替代選項所做的選擇性的、探索啟發的搜尋，從他們所發現的滿意度中評估這些選項。

² 這中間也意味著組織的力量大於組織內所有人個人力量的單純加總。

³ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [1776], ed. Edwin Cannan (New York: Modern Library, 1994), Book One, chapter one.

第二個行動邏輯，則是將規則和情境做配對，依賴一個適當性邏輯。行動的選擇乃是透過對情境加以認知為一個熟悉的、常見的類型，並將經過認知的情境配對於一組規則……。適當性邏輯和經驗、角色、直覺和專家知識的概念有關，其所處理的計算，主要是從保存在組織檔案或個人記憶中的經驗所提取出的一種手段。⁴

此一區別即是模型一與模型二間差異的核心。⁵

我們也許曾經有過和組織代表打交道的挫折經驗，他們堅持遵循某些「未經思索的」(mindless)常規，而非在考量我們當時所處的特殊情形下合宜的反應。雖然你可能曾經在某些時候因為這種被稱為模型二的組織邏輯而感到受挫，你的生命卻也可能被該組織所拯救。如果組織日常的成功運作，必須使用模型一的邏輯才能達成，則主持一家航空公司、一所醫院、或是一個核子發電廠的組織領袖將會感到極度的驚恐。組織化的一個主要目的即在確保任何一個操作者，不論他們有什麼樣的獨特偏好和天份，能夠交替地並成功地在任何時刻執行正常的任務。如果我們需要知道機長的姓名才能決定該航班是否安全，甚或是否會到達目的地，那麼該航空公司可說已經失敗（而且很可能被管制人員命令關門）。⁶

伴隨現代社會而來的，是越來越多複雜組織的創造。常規會在相同的組織內部相互運作，或者它們在不同的組織間運作，這些不同的組織則處於一個更擁擠的環境中提供服務，其權限有時候疊床架屋，有時候各自分離。這些複雜的組織也常常處理非常危險的材料，或是執行對人命有重大內在風險的操作。基本的操作系統本身經過精心的設計，進一步受到安全系統的強化，都帶有各自所屬的「程式」。這些系統和程式也彼此互動，有時候會有令人驚訝及致命的結果產生。

在下面的章節，我們會檢視組織研究的發展，關注不同的學者如何解釋組織特有的性質。盡管有其差異性，這些解釋仍然有所交集，都承認存在有一種組織性邏輯，與理性行為者的模式十分不同。

⁴ “Introduction to the Second Edition,” in James G. March and Herbert A. Simon, *Organization*, 2d ed. (Cambridge: Blackwell Publishers, 1993), p. 8. 本書首次出版 35 年後，兩位作者表示僅有的四個主要項目中只有一項他們會以不同方式對待，此即「分析性理性行動乃是對立於依據規則的行動，我們對前者相對來說會不那麼強調。」Ibid., p. 8；同時參見 James G. March, *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen* (New York: Free Press, 1994), p. viii.

⁵ 與此類似地，約翰·史坦布魯納 (John D. Steinbruner) 也對比「分析」典範和「機控論」典範。在機控論典範下，不確定性透過發展「高度聚焦的注意力和高度程式化的回應」得到控制，「決定因此碎片化到小的區塊，而每個區塊則依序加以處理，這個過程受到已建立的程序所主導。」John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 86-87. 一個關於 F-111 戰鬥機採購的研究確證了「機控論」的解釋，說明「僵化、短視、和客觀上即便是非正式的觀察都讓我們感到怪異的預設，彌漫於大型組織的大部分活動中」。Robert F. Coulam, *Illusions of Choice: The F111 and the Problem of Weapons Acquisition Reform* (Princeton: Princeton University Press, 1977), p. 366.

⁶ 這隱含著組織具有一定的聲譽，這一聲譽來自於其需要遵守一定的規範以獲得成為組織的要件。

組織邏輯和效率

早期組織理論家，例如韋伯（Max Weber），認為組織是更有效，有時甚至是過分有效的理性選擇工具。當代活最引人注目的特色，乃是有多少人的多少行為受到其所歸屬的組織控制目的所影響。現代消費者社會存在著大量生產、分配、和銷售，意味著目的性組織的勝利。麥當勞是一個公司化的組織，在販賣其迅速取得的肉品方面，尤其是漢堡，有著極大化其利潤的目的。此一公司已經發展出具有標準作業程序（SOPs）的標準產品，以取得、儲藏、運輸其所需的食材到全世界其所屬的銷售店面，同時在這些銷售點庫存並為顧客烹調並提供這些預備好的食材，最後祝福這些顧客「享受」或是「擁有美好的一天」。透過納入標準操作程序的手冊而連鎖化這些銷售點，這些標準操作程序的內容實際上設計並批准這些設施，包括其外觀的呈現、烹調的設備、清潔打掃、上餐點的方式和廣告手法，麥當勞限制並調和了數以千萬計的個人行為，生產本質上同質性的產品（如果該公司選定某特殊市場，則其產品會有一些小變化）達到上億的規模。類似的描述可見於許多國家內部其他眾多的公司中。此一經過組織化的目的性的勝利，相較於個別業餘者未經組織化的集合行為，大量地增加了產品的數量、品質和取得性，也同時提升了該產品和其供給者的表現。

從此點加以演繹，政治領導者也創造了組織，從海軍到市立水資源部門，都已被證明在達成某特定目標上，乃是令人注目地既有效率又有效用的工具——特別是當我們思考如果缺乏這些組織會發生甚麼事。因此，公共生活中組織開始大量興起。公共行政於一八八〇年到一九四〇年間在美國興起，這個新興領域的目光焦點在於提升科學的管理，以達到更好的效率並以受過專業訓練的專家取代業餘行政者。⁷ 一位貝爾電話公司的執行人員，柴斯特·伯納特（Chester Barnard），主張一九三〇和一九四〇年代因為有著極大效果的組織，其結合了人才和分工而得以迅速地提升公共和私人選擇的理性。⁸

⁷ 參見例如 Max Weber, *Economy and Society* [1992] (Berkeley: University of California Press, 1978); Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Oxford University Press, 1947). 關於美國公共行政科學的出現，參見集結於 Frederick C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future* (University, Ala: University of Alabama Press, 1975) 一書的文章。然而，對於政治和「有效率」的行政團隊之間假設上的分離，在學者層次的反動在一九四〇年代早期已經顯而易見。例如，Schuyler C. Wallace, *Federal Departmentalization: A Critique of Theories of Organization* (New York: Columbia University Press, 1941)，對此趨勢的評論，可參見 Matthew Holden, Jr., *Continuity and Disruption: Essays in Public Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 1996)，特別是第一、二章。

⁸ 例如，Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1938); Barnard, *Organization and Management* (Cambridge: Harvard University Press, 1948). 對該主題一個現代版的討論，參見 Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3rd ed. (Chatham: Chatham House, 1994).

從這個不論是被稱為理性主義、功能主義或是工具性的觀點，組織性邏輯也許看起來不過是模型一目的性行動邏輯的一個分支。畢竟，我們難道不能從發現「組織被創造出來要滿足的核心目的」，來解釋組織及其成員的行為嗎？

實則不然。經濟學家一開始的主張，認為組織是行為者追求其偏好而產生的效率問題的解答，行為者必然安排交換並進行議價：我付稅，你則清除我住家街道的積雪。截至目前為止，組織的工具性概念似乎未被動搖。但當一些經濟學家開始注意並發出警告，官僚將較社會可能真正需要或能夠負擔的資源，產出更多（不論產出什麼），並尋求更多的資源來完成該產出物。⁹

許多的經濟學家和經濟史學家則從一個社會所藉以發展經濟交換的制度性環境出發，並將焦點放在組織如何在連繫這些制度狀況下發展。如果組織能有效處理經濟交換本質上的不確定性，並降低足夠沖銷組織本身成本的交易成本，組織就會調適得當並蓬勃發展。然而，如同道格拉斯·諾斯（Douglass North）所指出的，社會和其組織可能會變得十分依賴某一特殊朝向富裕的路徑，進行改變的惰性和交易成本會變得十分高昂，使得組織對於未來發展的選擇反而十分受限。如果以往某種狀況下已經選擇了某些工具，組織在未來遭遇新的狀況時會受到這些工具的侷限。¹⁰

理論家也已指出，即便一個組織亦步亦趨地致力於成為一個其主宰者計畫中一個有效率的工具，該組織也無法簡單如鏡子般反映其創造者的目的，其主宰者並未面對該組織所必須處理的問題。在一個被其他公共和私人組織所環繞的環境中行動，組織必須修正以適應那些新問題。這個修正是另一個為什麼當組織演化時，「組織的政策偏好會主要反映非意識型態的組織律令（imperatives）」的原因。¹¹ 這些律令只是組織為什麼會看起來相似，並且即使在十分歧異的活動領域中

⁹ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Rand McNally, 1971)；也參見 James S. Coleman, *Individual Interests and Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

¹⁰ 參見 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990)；同時參見 John Pratt and Richard Zeckhauser, *Principals and Agents* (Cambridge: Harvard University Press, 1986)；Terry Moe, “The New Economics of Organizations,” *American Political Science Review* 28 (1984): 739-77；Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* (New York: Free Press, 1985)；Armen A. Alchian and Harold Demsetz, “Production, Information Cost and Economic Organization,” *American Economic Review* 62 (1972): 777-95；Richard Nelson and Sidney Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change* (Cambridge: Harvard University Press, 1982)；R.C.O. Matthews, “The Economics of Institutions and the Sources of Growth,” *Economic Journal* 96 (1986): 903-18.

¹¹ Edward O. Laumann and David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains* (Madison: University of Wisconsin Press, 1987), p. 383 (italicized in source). 如同另一項他們主要的研究發現，盧曼（Laumann）和諾克（Knoke）在本書後所增附的組織間動態產生一種

運作，仍會趨向理論家所稱的「異質同象化」(isomorphism)的一個（但也只是其中一個）原因。¹²

這些學術成果傾向研究私人組織和政府內部組織，然而，政府組織迥異於私人公司，它們乃是因為政治過程而存在，其目標——就如同其主宰者——通常相當分散。政府組織特別承擔特定的負擔，它們不能保有利益，對於生產性組織的控制也有限；它們對於自身目標的控制也受到侷限，在統治其行政程序上有外部（以及內部的）規則，而其產出所採用的形式，通常無視於對成功或失敗簡單評估的方式。¹³「美國的公務官僚體系並非依據有效性來加以設計的。」¹⁴

美國公眾生活的歷史學家因此為政府官僚體系和行政權的興起，提供了一個相當不一樣的圖像。一個功能主義論者描述美國政府治理組織興起的說法，大致可以解讀如下：問題在社會中出現，問題被權力精英或是利益團體承認，組織因而被創造出來，竭盡利用其優越的能力和效率來處理問題。然而，至少在美國，問題的定義和存在是一件屬於政治輿論的事，其肯認則有賴於其時美國政治生活的偶然性和結構。組織可能因而形成處理該「問題」的一些獨特性定義，當許多觀察者認為該問題已經是昭然若揭的事實時，組織對於該問題的承認遠晚於（或者甚至是早於）這些觀察者。¹⁵

「相互作用的博奕策略」，在這個策略中「事件的分裂反映了組織利益的特異本質」，而非向某些由外部所施加的一致性利益加以看齊。同時參見 Kenneth A. Shepsle, *Perspectives on Positive Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) 及 Shepsle and Barry Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review* 81 (1987): 85-104.

¹² 參見 Jeffrey Pfeffer, *Organizations and Organization Theory* (Mansfield: Pitman Press, 1982); W. Richards Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981); Jay Galbraith, *Designing Complex Organizations* (Reading: Addison-Wesley, 1973); Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," [1983] in DiMaggio and Powell, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 特別是第 63 到 70 頁(關於強制力的異質同象及擬態過程); 及 Michael T. Hannan and John Freeman, *Organizational Ecology* (Cambridge: Harvard University Press, 1989).

¹³ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), pp. 113-36, 156-71.

¹⁴ Terry M. Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," in John Chubb and Paul Peterson, eds., *Can the Government Govern?* (Washington, DC: Brookings Institution, 1989), p. 267. 受到英國學者在這個領域內的強烈影響，一個對柯林頓政府國家表現回顧的主要部分，已經找到評量滿意的政府表現基準點的設定。

¹⁵ 對美國公共行政發展最好的介紹，按出版的年代順序排列下來，有 Leonard D. White, *The Federalists: A Study in Administrative History* (New York: Macmillan, 1948); White, *The Jeffersonians: A Study in Administrative History* (New York: Macmillan, 1951); White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History 1829-1861* (New York: Macmillan, 1954); White, *The Republican Era: A Study in Administrative History 1869-1901* (New York: Macmillan, 1958); Stephen Skowronek, *Building A New Administrative State: The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982); Morton Keller, *Regulating a New Economy: Public Policy and Economic Change in America, 1900-1933* (Cambridge: Harvard University Press, 1990); 及 Keller, *Regulating a New Society: Public Policy and Social Change in America 1900-1933* (Cambridge: Harvard University Press, 1994).

政治科學家也視組織自其被創立時起，就絕不僅只是其主宰者的代理機構，不管是以政治領袖還是利益團體的形式出現。雖然組織也許是為了某個或某些個目的而建立的工具，諸如菲利浦·塞爾茲尼克 (Philip Selznick) 和泰瑞·莫 (Terry Moe) 這些學者，已經詳細揭示組織如何僅僅從定義行動中有多少不同的目標要被實現，就得以成為積極的行為者。¹⁶ 順從於專門化的專業知識也可能意味著對於有效控制的臣服。¹⁷ 一個能夠將其意志施加於每個人身上的主導性團體也許具備行動的策略，但「幾乎確定會缺少完事的知識，該團體不知道要告訴人們做什麼，部分原因在於此乃屬於專業知識的問題……，這些知識問題會因為對於未來的不確定性而愈加複雜。」¹⁸

從核心目的的觀念出發，因為「核心目的」會以組織使命 (mission) 的形式出現。在被組織接受後，這些目的也許變得十分平庸，以致於它們得以許許多不同的方式被設想或被框架化而成為組織的使命。馬克·莫爾 (Mark Moore) 為此提供了一個例子，關於環保署的管理者如何被賦予保護環境的目標，該管理者和他的組織因此將污染產業的嚴格規範，定義為他們的目標。莫爾同時也展示一個地方性的青年服務部門的管理者，如何將處理偏差和搗蛋的孩童，定位成他們的使命，以建立社區為基礎的照顧，以及為了他們的康復而將這些孩童的轉介到最不受限制的環境。¹⁹

追求效率的驅動力，驅使對於使命最佳化的達成，也責成組織發展執行被詹姆斯·威爾遜 (James Q. Wilson) 所稱的「關鍵工作」(critical task) 的特殊能力，該工作強迫組織制定獨特的操作目標。威爾遜對於此概念的闡述如下：

[在一次世界大戰結束時，] 對於德國的軍隊來說，問題在於架設在壕溝中的自動步槍和火炮的殺傷力，關鍵工作則在於尋找此一問題的解決方案。當時有一個技術性的解決方案 (坦克車)，和一個戰術性的解決方案 (滲透活動)²⁰，德軍雖然兩者都有使用，但主要還是戰術性方案。對

¹⁶ 參見 Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley: University of California Press, 1949); Selznick, *Leadership and Administration* (Evanston: Peterson, Row, 1957); Terry Moe, "Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB," *Studies in American Political Development* 2 (1987): 236-99. 在這個概念上，組織和其主宰者進行一個持續不斷的對話，在對話中雙方各有一些資訊和權力，對於目標如何被定義與完成進行議價，例如 Gary J. Miller and Terry Moe, "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government," *American Political Science Review* 77 (1983): 297-323.

¹⁷ 鑒於其預設關於立法如何真正地影響社會的了解，對專門化委員會的服從乃是做為對絕大多數立法者缺乏資訊和不確定性的一個理性回應，參見 Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991)。然而，這些專門化委員會若被撇在一旁，它們將會傾向把不成比例的回饋分給其特別選區的選民。據推測，為了解決其他立法者所面對的「不確定性」問題為代價，這個成本會被他們接受。參見 John A. Ferejohn, *Pork Barrel Politics* (Stanford: Stanford University Press, 1974)。

¹⁸ Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," pp. 270-71.

¹⁹ 參見 Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), pp. 70-99.

²⁰ 譯注者認為這裡應當指的是對於一次大戰的壕溝戰中，機關槍展現的巨大威力，讓德軍修正

於德州矯正部門來說，關鍵的環境問題在於如何在數量上龐大、脾氣上衝動、和習慣上具攻擊性的囚犯間維持秩序；其關鍵工作因此是一絲不苟地、可理解地，和毫無彈性地詳細規劃並執行法律，使囚犯們沒有機會進行獨立或集體的行動。對卡弗高中（Carver High School）而言，關鍵的環境問題在於學生與教師內部所存在的恐懼、失序和士氣低落狀態，其關鍵工作則在於以一種鐵面無私的計畫來清理校舍、維持安全、鼓勵學生向上，對前述負面的感覺進行一個可見度高，甚至是激烈的打擊。²¹

如同組織使命的定義所顯示，操作目標的精確化，在適用於任何大型的公共事務時，和效率概念本身一樣具有可塑性。

這些例子沒有一個意味著政府組織缺乏核心目標，相反的，重點在於組織有意義地參與具有數個可能實踐目標的過程，這些目標是行政、立法、或是司法部門在名義上的主導者所欲達成的。組織會透過其「使命」的定義影響目標的優先順序，其影響力尤其是在某個使命為了某一特殊工作，而被解讀為更具體的操作性目標。在這樣的脈絡下，組織可能會尋求操作目標與有效率表現的特殊能力間交疊的部分。

社會學家唐納·麥康錫（Donald MacKenzie）研究機密的核彈導引系統，其最有力的結論認為該科技並非必然地往今日該科技所採用的形式方向加以演進，而是曾經有許多可能的演化途徑存在。特別的組織，如麻省理工學院的儀控實驗室，即後來的德雷柏實驗室有限公司（Draper Laboratory, Inc.），將廣泛的國防目標轉化為生產高級彈道導引系統的使命。這些系統之後協助形塑任務和操作化目標，利用這些驚人的能力，在空軍和海軍中專業化、志同道合的次級單位的協助下，抗拒官僚體系對於飛彈計畫成形時的掣肘。理論上來說，國家戰略應該主導要採購何種武器系統。然而，「實際上此種應然性不受任何的保證，迥異的行為者和各種考量涉入了每個階層。『被陳述的態勢』（stated posture）主要是那些在正式權力頂峰者的事……。另一方面，操作性計畫最多是軍事圈子內部的事……。最終，武器系統的設計再一次涉及了不同的偶然性因素，通常涉及到不同的軍事服務項目：戰略空軍司令部（Strategic Air Command）位於操作計畫的核心，被有意識地排除在早期美國洲際彈道飛彈（ICBMs）設計的過程之外。」²² 在這三個層級中的任何一個層級，尤其是後兩者，組織擁有實質定義操作性

了步兵的作戰準則，從廣正面的大範圍進攻，轉換成以小部隊快速運動，從陣地或火力接合部滲透進去，以從側翼瓦解敵軍防線。

²¹ Wilson, *Bureaucracy*, p. 25.

²² Donald MacKenzie, *Inventing Accuracy: A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance* (Cambridge: MIT Press, 1990), pp. 398-99. 同時參見 Graham T. Allison, "Questions About the Arms Race: Who's Racing Whom? A Bureaucratic Perspective," in *Contrasting Approaches to Strategic Arms Control*, ed. Robert L. Pfaltzgraff, Jr. (Lexington: Lexington Books, 1974). 麥克·布朗（Michael Brown）在其戰後時期 15 個主要的美國戰略轟炸機發展計畫的大範圍研究中，也獲得非常類似

目標的範疇，這些目標與它們已經具備或是意圖具備的特殊能力相關。

一旦公共組織和其管理者並非立法上中立的行政者這一事實變得明確，在民主體制中下一個自然關切的重點就在於：真正的主宰者到底是那些未經選舉的官僚，或是能夠影響利益團體和官僚利益的少數有權有勢的政治人物之間所形成的非正式聯盟？一些政治學家對這些恐懼已經做出回應，他們重新強調控制的目的，一個「理性選擇」的觀點能夠賦予一個對民主選舉出來的領導人重要的控制措施。文獻中主要論點涉及能夠保有多少有效的控制，以及政治主導者會允許多少程度的「官僚漂流」(bureaucratic drift)。²³

為了要執行並做出日常的判斷，組織會採行規則 (rules)、規範 (norms)、或是常規 (routines)。凡是規則可以滿足的地方，會停留在第一個夠好的選項，如此一來，如何處理選項的順序變得十分關鍵。組織透過相對穩定、具順序性的搜尋過程產生可供使用的選項，結果是讓選項的名單十分受限，而成功則很可能被定義為符合相關的規則。²⁴

組織對於以不確定的未來做為行動的依據展現強大的排斥性，因此發展出強調短期回饋的選擇程序。如同家用的溫度調節器，組織對於消弭真實的溫度和一個預定的、可欲的溫度之間的偏差，仰賴於相對快速的修正行動，而非仰賴於對於下個月氣溫的正確預測。它們發展出常規，在其運作環境的各類關係中進行頻

的結論，他強調「教義和組織對經濟和科技因素的先入之見」。戰略需要是無所不在且抽象的，因此選擇的解釋更多會在組織對於那些需要的闡明中發現。Michael Brown, *Flying Blind: The Politics of the U.S. Strategic Bomber Program* (Ithaca: Cornell University Press, 1992)。但是（對比於主流武器生產）更強調戰略環境對於武器創新的解釋，參見 Matthew Evangelista, *Innovation and the Arms Race* (Ithaca: Cornell University Press, 1988)。

²³ 對潛在的基本理性選擇觀點的勾勒，參見 Jack H. Knott and Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987) 及一個極佳的總結，參見 Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," pp. 267-329。關於「官僚體系漂移」的概念及政治控制機制的詳細解釋，參見 Matthew McCubbins, Roger Noll, and Barry Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Virginia Law Review* 75 (1989): 431-83; 也參見 Matthew McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Political Science Review* 78 (1984): 165-79; John Ferejohn and Charles Shipan, "Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 2d ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1989); Barry Weingast and Mark Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control?: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy* 91 (1983): 765-800。

²⁴ March and Simon, *Organizations*, pp. 160-62; 及 Wilson, *Bureaucracy*。史蒂芬·卡爾曼 (Steven Kelman) 已經揭示，一個透過對於規則的服從來定義表現的適當性邏輯所產生的結果，如果以後果性邏輯加以量測的話，是十分恐怖的。Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance* (Washington, DC: American Enterprise Institute Press, 1990)。

繁的調整。²⁵

「一個組織內部的整體程式化活動的模式」，依據馬奇和西蒙的觀察，「乃是程式執行的一種複雜的馬賽克，每一塊馬賽克受到其合適的啟動程度步驟加以發動。」²⁶ 這些程式構成了反覆出現情境的有效選擇範圍，「當新的情境出現時，幾乎不會去思索一個全新的程式，絕大部分的情況，調整和適應會透過既存的低階程式的重新排列組合而發生。」²⁷ 對於這些程式和運作這些程式所需能力發展的一種普遍理解，包括專業的分殊化，則是塑造組織文化強而有力的成分。²⁸

被設定好的程式和僵化的常規易遭受批評，然而它們卻是有效率組織所不可或缺的一部分。就如同一個從業者，高登·卻斯（Gorden Chase），在其〈貫徹一個人力服務程式：有多困難？〉的文章中所說的，那些真正必須把事情做好的人最清楚它們的價值。²⁹ 已建立的常規反映了一個組織在其所處的科技和社會脈絡內所考量過的利益交換，藉由設定界限，它們為個別操作者創造出自由和自主的空間。通常真正的問題並非規則，而是規則背後的預設前提，或是規則所結合的系統。³⁰

組織邏輯和組織文化

效率並非推動組織走向「適當性邏輯」的唯一驅動力，組織的行為通常不會和純粹的功能性解釋一致，即便我們認知到組織可能會以一種別具一格的方式追求效率。「行政人員和政治人物會擁護那些已建立而非已執行的程式；管理者千方百計地收集資訊，但卻無法對這些訊息進行分析，專家的僱用並非是為了建議而是為了傳達正當性。」³¹ 那些致力於「新制度論」的分析家指出，組織自其內部創造出目標和常規，這和馬奇所說的「認同概念」密切結合，「認同乃是指將自我組織到規則中，使得行動能符合情境」。規則在定義獨特的組織文化的同時，也從該組織文化中成長茁壯。³² 組織文化因此是一個組織內部成員對於該組織所持有的一組信念（beliefs），這些信念則是從組織的前輩所繼承而來，並

²⁵ March and Simon, *Organizations*, pp. 162-65; Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making* [1965] (Thousand Oaks: Sage, 1995), pp. 39-49.

²⁶ March and Simon, *Organizations*, p. 170.

²⁷ Ibid., p. 171.

²⁸ Wilson, *Bureaucracy*, pp. 90-110.

²⁹ Gordon Chase, "Implementing a Human Services Program: How Hard Will It be?," *Public Policy* 27 (1979): 285-346.

³⁰ Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay* 3d ed. (New York: McGraw-Hill, 1986), pp. 20-26.

³¹ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "Introduction," in Powell and DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, p. 3.

³² March, *A Primer on Decision Making*, p. 61; 同時參見 Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* 2d ed. (San Francisco: Jossey Bass, 1992).

將繼續傳承下去。

這種對組織行為理解的途徑認為組織和官僚有較高的自主性，在定義其關鍵工作以滿足從該組織本身和其管理者所產生的偏好方面，有較強的能力。雖然塞爾茲尼克、莫和其他的學者已經認知到管理者在定義「他們要做的事情」上面，可能施展出巨大的槓桿效力，「新制度論者」在關於公共行動的核心上，卻並不認為他們的研究已經夠瞭解組織和組織的需要。

不過某些差異充其量只是敘述觀點的不同。從國會的觀點解讀，行政人員可能看起來受到局限；而從較為積極的行政人員的觀點來看，這些局限不過是他所處環境背景脈絡中的一部分，他們仍得以做成重要的決策。舉例來說，約翰·笛里歐（John Dilulio）曾指出相較於其他的變項來說，美國囚犯的生活品質更有賴於管理的實踐。既非社會，亦非政治人物，但最重要的是官僚和其對囚犯要如何工作、如何生活的程序上選擇。³³ 新一波對於公共管理人士建議的學術研究也許不會敢於進行「新制度主義論」理論層次的辯論，但是透過將官僚設定為對於重要選擇擁有廣泛裁量權主要人物，他們也進入了將組織和其自身的慾望置於研究的核心。³⁴

這條研究道路上早期的里程碑乃是由理查·希耶特（Richard Cyert）和馬奇所著《公司行為理論》（*A Behavioral Theory of the Firm*）一書所立下。相較於主流經濟理論以市場因素來解釋公司行為，希耶特和馬奇關注於組織結構的效果、目標發展所倚賴的傳統實踐、期望的公式和選擇的執行。組織理論「卡內基學院」（Carnegie School）的研究延續了西蒙對於有限理性（bounded rationality）條件下解決問題的關切。和伯納特的看法一脈相承，希耶特和馬奇將組織視為需求迥異、變動關注焦點，和對同時注意所有問題能力有限的參與者之間的聯盟，這些參與者不必然隸屬或受僱於該組織，例如供應商和顧客。潛在聯盟成員間的議價行為，產生一系列對於組織加以限制，但同時也予以建構一個獨特身分的事實上協定。³⁵

³³ John J. Dilulio, Jr., *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management* (New York: Free Press, 1987).

³⁴ 新的經理人中心學者的主要例子可以參見 Moore, *Creating Public Value*; Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management* (New Haven: Yale University Press, 1987); Robert Behn, *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training and Employment Program* (Cambridge: Harvard University Press, 1991); Laurence E. Lynn, Jr., *Managing Public Policy* (Boston: Little, Brown, 1987); Richard N. Haas, *The Power to Persuade* (Boston: Houghton Mifflin, 1994); Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations* (San Francisco: Jossey Bass, 1991); 及 Martin A. Levin and Mary Bryna Sanger, *Making Government Work* (San Francisco: Jossey Bass, 1994). 關於敘述觀點如何形塑公共管理、公共行政，和公共政策領域的一個細密的概述，參見 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession* (Chatham: Chatham House, 1996)。

³⁵ Richard M. Cyert and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* [1963] 2d ed. (Cambridge:

執行特定工作的操作化目標的發展，也會影響組織的文化。晚期的馬奇和喬翰·歐森（Johan Olsen）所進行的研究指出，組織實際上在採取行動的同時定義自身，初期狀況受到對參與者的激發並闡明他們如何看待自我的方式而明確化。漫步在五角大廈大廳的觀光客會看到描述過去或者平凡、或者英雄般的行動場景和事件的繪畫和照片的評分，每一個代表著一個決定，而此時這些決定對未來行動的認同和規則提供了有力的標誌。馬奇和歐森注意到，對一個組織而言，決策「為其他事物提供一個時機：一個執行標準操作程序和完成角色期待、責任、或最早期承諾的時機；一個定義了德行和真理的時機，其中組織發現或詮釋其所遭遇、過去之所為、以及當下之所為；一個榮耀或是譴責、發現自我和團體利益、以及美好時光的時機。」³⁶

關於操作化活動形塑組織文化的論點，強烈地受到關於關鍵判斷和資訊是如何聚集於一個組織底部而非頂端的證據所強化。如果「基層行政官僚」和其「田野學習」定義了操作化目標，那麼組織對於其自身的信念將來自組織內部而非外部。³⁷

實地的操作化經驗強化了某些能力和常規，甚至賦予這些能力和常規一種儀式性的力量，提供內部或處理外在世界事務的正當性。如此產生的文化受到組織中關鍵操作者專業化有力地強化，專業人士試圖將其工作本質和非專業者加以區分，他們設定合宜行為的規範（層次可能低至穿著和說話的態度），並為組織的某些部門創造順從一個共同理念的動機——再一次的異質同象化。在羅莎貝斯·坎特（Rosabeth Moss Kanter）著名的說法中，將此稱為「管理的同性繁殖」

（homosexual reproduction of management）。在《正確的事物》（*The Right Stuff*）一書中，湯姆·沃夫（Tom Wolfe）揭示出水星太空人³⁸如何受到軍隊測試飛行員的共同專業和組織典範所形塑。有時候，文化的常規會和效率的標準產生衝突。此時，效率通常都是輸家。³⁹

Blackwell Publishers, 1992).

³⁶ James G. March and Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen: Universitetsforlaget, 1976), p. 11；同樣的觀點也被強調，參見 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 55-59。

³⁷ 參見 Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation, 1980); Arthur Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990); Robert Behn, "Management by Groping Along," *Journal of Policy Analysis and Management* 8 (1988): 643-63; Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple University Press, 1982); 以及關於「田野學習」，Levin and Sanger, *Making Government Work*, pp. 127-48.

³⁸ 水星計畫是美國第一個載人太空飛行計畫，一開始入選的太空人都是來自於空軍、海軍和海軍陸戰隊的飛行員。

³⁹ 關於專業規範，參見 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 59-65. 威爾遜觀察到專業規範也很可能從組織外部散發出來，且實際上可能和內部管理者的偏好產生衝突。從政者或是一般人民可能無法區分源自一個組織內部的規範與源自一個組織場域內部的規範的不同。關於 Kanter 的引用，參見

雖然個人也能夠依賴「適當性邏輯」，組織會強化此種傾向。它們提供各種的模型，以定義身分、分類情境，並應用適當的規則；它們透過指定標籤和分派各人到相對應的角色提供線索和提示；它們同時也為強化行為或是產生學習、調適、和新規則的發展提供經驗。⁴⁰

雖然結果可能相同，對於組織行為的解釋是根據「效率」或是在於「文化」的建構，即舊與「新」制度論之間，卻存在著巨大的差異。接下來我們將特別關注其中四點，主要是根據保羅·迪馬吉歐（Paul DiMaggio）和華特·鮑威爾（Walter Powell）的研究，並進一步闡釋之。

1. 組織從何處衍生出其偏好？那些強調效率的學者將組織視為利益的聚合，用以解決合作和集體行動的問題。在一個受到各種分心事物環繞的環境中建立大型組織來解決這些問題，要支出一筆極高昂的成本，但組織成功地存在著，因為耗損或是交易成本在欠缺組織的存在下會更高，效率論因此強調委託人—代理人關係乃是理解組織的關鍵。⁴¹ 那些著重文化的學者，在這個問題面向上則有所退卻，但是他們傾向將利益看成是社會的建構物，在每個組織所處的不同制度設定下會有所變異。利益相關選擇的做成，更多是透過「適當性邏輯」而非「結果性邏輯」。強調文化的學者也和馬奇和歐森等人一樣，將研究焦點放在行動理論和基層官僚上，從這個觀點來看，利益實際上從決定中推導出來，而非反其道而行。行動是組織定義它們真正所欲和將為的時機，這些慾望通常內生於組織，而非外源性。⁴²
2. 為何組織行為限制「理性」？強調效率的研究更加注意那些必然限制了最適選擇以達成預設常規效率的規則，他們也指出這些規則也許反映了組織內部的談判議價和組織所要服務的對象，用以保存組織的淨能力以達其所欲的結果。最後，他們也許觀察到官僚若是一種工具，也是一種不甘願的工具，他們精明地迂迴繞過其必須服從的主宰者或是僅僅不加以回應，因而產生無從預見的結果。另一方面，強調文化觀點的學者並不視操作者為

Rosabeth Moss Kanter, *Men and Women of the Corporation* (New York: Basic Books, 1977); 同時參見 Tom Wolfe, *The Right Stuff* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1979). 對於專家影響力效果在學術上的詳細闡述，參見 Meyer and Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," DiMaggio and Powell, "Institutional Isomorphism and Collective Rationality," pp. 70-74; 以及 Lynne G. Zucker, "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence," in Power and DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 特別是第 103 頁到 104 頁。

⁴⁰ March, *A Primer on Decision Making*, pp. 71-73.

⁴¹ 關於在國家安全決策領域內，民間領袖如何創造動機結構以形塑組織偏見的論點，參見 Deborah D. Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1994).

⁴² 此點最近已經被強調，參見 James G. March and Johan P. Olsen, "Institutional Perspectives on Political Institutions," *Governance* 9 (July 1996): 247-64.

一個外部行為者的工具，不論這個工具是有效的還是有缺陷的。相反的，他們著重組織如何努力爭取正當性、地位和理念，這些理念對於組織內部或是同一個組織場域內部而非組織外部的人更為重要。在他們服從他人所指定的目標或是價值的範圍內，這些只不過是組織操作者所要納入考量的狀況。「不是規範和價值，而是被視為理所當然的角本、規則和分類，才是[組織]得以作成之事物。」⁴³

3. 為何組織結構有時十分特異？強調效率的學者集中注意力於利益團體如何培養小集團或是創造非正式結構的互動模式，這些非正式結構受到新興、較不明顯的主宰者所渴望，可能會顛覆組織原初創立者為了完成目標所設置的正式結構。至於強調文化的學者則更關切「正式結構本身的不理性，該不理性將某些部門和操作化程序的分散化歸咎於組織間的影響、一致化，和文化論述的穿透性，而非歸因於其所企圖表現的功能上。」⁴⁴
4. 組織如何將自身連繫到所處之環境？強調效率的學者較注意組織的運行之處，包括場域的需要和努力拉攏機構的利益團體。至於那些強調文化的看法，則傾向關注於組織和某個部門或是領域的關係，而不是某個特別的地理場域。他們在解釋休士頓警察部門的行為時，比較會試圖從一般警官如何對自我和責任加以肯認的方式切入，而不是從德州特殊的條件來加以理解。從這個觀點出發，關鍵的常規可能會在整個組織領域中發展，並因此為該領域內所有的組織加以分享，凌駕於在地的多元性，而不是對於某個特定工作領域的獨特需求加以回應。⁴⁵ 換句話說，和居住在同一城市的一般老百姓比較起來，一名休士頓的警官可能和芝加哥的警官間有更高的共同性。

我們並未要求讀者在效率典範和文化典範間做選擇，就我們的目的言，更重要的事情在於這兩種解釋途徑所共同同意的基礎範圍：使命、指向特定工作表現的操作性目標的特殊能力的創造，和對相關常規的倚賴。兩者都以不同的方式認知到組織行為具有自身獨特的模式，擁有廣泛的自主性，不僅止於定義特定目標，也包括定義如何評估表現。⁴⁶ 許多國際關係學者，尤其是羅伯特·基歐漢

⁴³ DiMaggio and Powell, "Introduction," p. 15. 雖然可能接受組織欲望的一般化描述，仍然將「正當性」連繫到公共價值；雖然這些價值可能是被管理者而非圈外人所選取。參見 Moore, *Creating Public Value*, pp. 105-92; Heymann, *The Politics of Republic Management*; 及更憤世嫉俗的看法，Haass, *The Power to Persuade*, pp. 28-43, 48-51.

⁴⁴ Ibid., p. 13.

⁴⁵ 此點將意味著在同一領域的組織，不管它們在哪一個國家，看起來甚至都是相似的。毫無疑問地，在某個程度上這個說法是真實的。人們通常會說來自一個國家的警察，比起和他身處同一個城鎮的普通人，和全世界的警察有更多共同點。另一方面，那些強調「認同」的分析家通常也認為，認同會在一個從某種政體型式內部所出現的制度性設定中建構起來。不同的政體可能因此產生自己的組織異質同象化模式，該模式可能涵蓋整個國家範圍，參見 Ronald L. Jepperson and John W. Meyer, "The Public Order and the Construction of Formal Organizations," in Powell and DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 204-31.

⁴⁶ Moore, *Creating Public Value*, pp. 33-36.

(Robert Keohane) 和史帝芬·克萊斯勒 (Stephen Krasner)，已經揭示這些模式對於理解政府行動具有何種重要性。基歐漢言簡意賅地解釋：「制度不僅反映構成該制度單元的偏好和力量，制度本身形塑了單元的偏好和力量。」⁴⁷

在一九一四年常規如何邁向戰爭的研究中，傑克·李維 (Jack Levy) 的結論指出，單是常規並不能說明該常規所參與的災難是如何發生的。然而，正如同他所注意到的，對於常規的依賴「不能以理性的戰略計算來加以解釋」。常規和形塑這些常規的組織邏輯在影響關鍵官員的複雜互動中自成一個有力的獨立變項，將這些組織拉往一個適當性邏輯、程式化的回應，並將他們帶離結果性邏輯。⁴⁸從二十世紀之初到二十世紀的最後十年，貝瑞·鮑森 (Barry Posen) 揭示美國軍隊的後期冷戰計畫如何對蘇聯對手進行一場純粹傳統性戰爭，導致無法在其組織本身邏輯以外來理解組織的能力、操作目標和常規，特別是他們開啟了數個得以輕易升高到核子戰爭的危險路徑。⁴⁹幸運的是，和一九一四年的狀況不同，鮑森的假設從未得到驗證。

伊莉莎白·基爾 (Elizabeth Kier) 在其著作《想像的戰爭》(Imagining War) 中，詰問為何英國和法國在二次世界大戰之前發展防禦性而非攻擊性的軍事指導原則。她著重軍事組織文化和國內政治環境內部爭議和共識領域所賦予這些軍事組織活動的範疇之間的關係，但她同時也強調組織文化的可塑性：「我們不應該假設在不同國家背景下有著相似處境的團體具有相類似的偏好。」不是所有的軍事組織都想要攻擊的軍事指導原則，即便在同一個軍事體系中，空軍和陸軍可能追求完全不同的指導原則，而這些差異在其擁有特殊能力和文化的次級單元中持續存在。自始至終，「軍隊的偏好不能從軍事組織的功能性需求演繹出來」，⁵⁰ 或

⁴⁷ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Research Programs," *International Studies Quarterly* 32 (1988): 379, 382. 參見 Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Friedrich Kratochwil and John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on the Art of the State," *International Organization* 40 (1986): 753-76; Oran R. Young, "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions," *World Politics* 39 (1986): 104-22.

⁴⁸ Jack Levy, "Organizational Routines and the Causes of War," *International Studies Quarterly* 30 (1986): 193, 219.

⁴⁹ 鮑森特別關注於空軍對敵空中防衛的先發制人壓制計畫，及海軍對抗蘇聯海軍單位（包括蘇聯核子飛彈潛艦）在蘇聯近海的攻擊性軍事行動。Barry R. Posen, *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks* (Ithaca: Cornell University Press, 1991). 一些零碎的關於美國與蘇聯在一九八〇年代早期的軍事行為的證據現在已經浮現，為鮑森的假設和其擔憂提供了一些真實性的憑據。

⁵⁰ Elizabeth Kier, *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars* (Princeton: Princeton University Press, 1997), pp. 142, 143. 基爾的書就史耐德 (Jack Snyder) 對於（一次世界大戰之前）軍事組織的描繪提出異議，後者將其描寫成企圖發展簡化和充滿攻擊心態的組織性意識型態，以滿足自我利益的體制；而鮑森（根據二次世界大戰之前時期的一項研究）持有相類似的看法，認為除非民間專家干預而指揮這些軍事部門要符合國家利益（和模型一的結果性邏輯）時，軍事部門會偏好攻擊性的軍事教義。Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Ithaca: Cornell University Press, 1984); Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell

者說，至少這些軍事組織的功能性需求是客觀現實、政治脈絡，和組織的高級運作者對於他們自身和其共同工作的信念三者的混合物。

互動式的複雜性

組織為了落實其任務而發展出特殊的能力和常規，一旦這些能力和常規得到肯認，下一步要關注的即是它們彼此間如何互動。程式或是常規的互動以各種不同的方式發生。一個大型的組織可能有許多的次級組織，每一個次級組織在執行其相關功能時常規會有所重疊。一些行政權內部的內閣部門對於許多的組織而言，形似控股公司。美國國防部在一九八六年時進行了一次組織結構上激進地改革，一部份原因在於許多指令和操作控制的程序在五角大廈內部個別不同的單位內雖然運作良好，但彼此之間卻產生了不一致、甚或衝突從而引發了廣泛的警告。

當新穎的、不熟悉的工作被上級強加於舊有的常規之上時，具有破壞性的互動也可能會在一個政府專門機構內部發生。社會安全總署（Social Security Administration）雖然在處理老年退休金項目業務上表現優異，但當它新接手醫療給付業務時，其出色的表現紀錄則受到折損。⁵¹

許多現在涉入了主要公共活動的不同組織為了能夠做好所有的事而彼此互動，進一步創造新的複雜性程度。傑佛瑞·普里斯曼（Jeffrey Pressman）和亞倫·魏達夫斯基（Aaron Wildavsky）在《執行》（Implementation）一書中，描述一個聯邦專門機構如何試圖在加州奧克蘭市創造就業的故事。普里斯曼和魏達夫斯基研究聯邦、州、郡、在地，和私有組織之間交錯的責任，以及它們彼此間不同規則和常規的互動。他們發現「共同行動的複雜性」在政府的現代施政中十分常見。⁵² 簡化是困難的，並非只是因為不同的管轄權有不同的利益，而是因為從數個組織的觀點來看，對一個問題有著交疊的關注有時候理由十分充分。⁵³

查爾斯·裴洛（Charles Perros）在《正常的意外》（Normal Accidents）一書

University Press, 1984).

⁵¹ 一般參見 Harold Seidman and Robert S. Gilmour, 4th ed. *Politics, Position and Power* (New York: Oxford University Press, 1986). 關於國防部內部指令和控制程度的去中心化，以及因此造成其後施加聯合行動的困難，參見 C. Kenneth Allard, *Command, Control, and The Common Defense* (New Haven: Yale University Press, 1990). 關於社會安全的例子，參見 Martha A. Derthick, *Agency Under Stress: The Social Security Administration in American Government* (Washington, DC: Brookings Institution, 1990).

⁵² Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* 2d ed. (Berkeley: University of California Press, 1983); 同時參見 Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law* (Cambridge: MIT Press, 1977).

⁵³ 參見 Jonathan B. Bendor, *Parallel Systems: Redundancy in Government* (Berkeley: University of California Press, 1985).

中，藉由呈現當大型組織被囑託更高度複雜和具風險的營運時，不停增長的常規是如何互動，而開拓新的研究方向。高度的風險滋生了許多新穎的常規，設計來保證可信賴及安全的表現，但是新的常規間也彼此互動。裴洛指出，結果是這些互動「公然挑戰原來唾手可得的理，並擴大了難以避免的小失敗的後果」。當源自互動式複雜環境的失敗也同時發生在營運所緊密結合的系統中時，例如在一個核能反應器中，災難則令人感到驚恐地迫在眼前。對於許多系統而言，「既非較佳的組織，亦非科技的創新使它們較能免於系統的意外。事實上，這些系統所需要的組織結構，乃是具有大量內部矛盾，並且在增加互動式複雜性及緊密化結合下，能夠提供科技的解決之道。它們變得更容易發生某些意外」，這也就是裴洛著作標題所傳達的訊息。⁵⁴

我們對於組織邏輯中效率驅動和認同驅動的回顧，特地標示出當「適當性邏輯所產生的行為」和「國家在危機時刻所選擇的行動」之間產生矛盾的例子。如同薩根（Sagan）所論述的，在組織主導的事例中，國家行為可能和「在一個競爭的國際體系中失能」的行為具有高度相關性。⁵⁵ 在每一個事例中，分析家、經理人，和政治領袖應該敏銳意識到組織習性所發揮的重力拉扯。政策管理的成功，需要領袖在其目標和組織癖性所積累的重量之間創造平衡的卓越能力。

我們的結論並非認為組織不可避免地會傾向產生那些必須受到政治領袖扼制的失能行為。一般而言，組織並非只是提昇能力，它們也會提供優異能力以處理新發生的戰略情境。⁵⁶ 然而，危險失能的潛在因素依然存在，而且必須受到對於操作細節持續的思考和注意的管理。

美國航太總署：英雄和山羊

國家航空暨太空總署（National Aeronautics and Space Administration, NASA）具體化組織、組織邏輯，和組織文化力量的許多優點和缺點。阿波羅十三號（Apollo 13）是首部以組織為英雄角色而贏得奧斯卡最佳影片的电影。雖然電影必然有主角，特別是由湯姆·漢克斯所飾演的太空人吉姆·羅威爾（Jim Lovell），但在真實生活和小說中，在太空船位於距地球二十萬哩之遙的外太空並加速航向月球時所發生的一個氧氣倉爆炸後，羅威爾都未能在拯救他自己生命或是其組員方面扮

⁵⁴ Charles Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies* (New York: Basic Books, 1984), p. 5.

⁵⁵ Scott D. Sagan, "Culture, Strategy, and Selection in International Security," unpublished paper.

⁵⁶ 關於創新，參見 Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military* (Ithaca: Cornell University Press, 1991); Kimberly Martin Zisk, *Engaging the Enemy: Organization Theory and Soviet Military Innovation, 1955-1991* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Kier, *Imagining War*, pp. 92-97（關於英國軍隊對於歐陸戰爭需要洞燭機先的了解）。關於軍隊文化對於抑制戰爭行為的貢獻，參見 Jeffrey W. Legro, *Cooperation Under Fire: Anglo-German Restraint during World War II* (Ithaca: Cornell University Press, 1995).

演領導性角色。

一九七〇年時，美國國家航太總署的一個使命為：運送人類到月球、降落在月球、從事一些月球表面的探索、然後再平安將太空人帶回地球。為了完成這個使命，航太總署耗費鉅資取得大量的特殊能力，絕大部分環繞於卓越非凡且具危險性的航太系統的運作，並建立起解決實際動力問題套件獨特的組裝能力。精密的程序和常規獲得建立，目的乃是在一個一般性基礎環境中動員各種天才，這個環境，結合了對於錯誤幾乎是零容忍和對難以避免的小問題所需要即興創作技術解決方案有著頻繁的需求，而後者難免會挑戰前者。

阿波羅十三號上所發生的爆炸乃是三個事件的產物：在一個於一九六八年在科羅拉多州建造的氧氣倉槽中錯誤地裝置了一個廿八瓦的調溫計而非一個六十五瓦的調溫計；一九七〇年代早期工廠所生產的一個倉槽和其排放管沒有對齊，偏移了二吋；以及判斷，即發射前兩天在發現沒有對齊的排放管後，對這些倉槽加熱，迫使氧氣排出倉槽之外。如果不是因為錯誤的調溫器後來熔斷，造成既無法關閉加熱器也無法指示倉槽中節節上升的溫度的話，最後由羅威爾負責並批准的判斷本身，則不會產生任何具結果性的影響力。三組技師遵循程序，檢視二年前建造的原始倉槽的品質，沒有人注意到它裝置了錯誤的調溫器。⁵⁷

在一個常規航行操作不到兩個小時的時間，該倉槽爆炸，太空船「漂移並死機」，絕大部分的氧氣沿著可以手動控制的控制射流向外散溢。全新的常規立刻取而代之，根據繫在太空船內裝上的手冊中所詳細列出的緊急程序，啟動了數十個步驟關閉太空船的動力。在休士頓任務控制中心的指示下，太空人使用了「粉紅色的那幾頁，緊急事件一到五頁。」其後，當組員撤退到附著在指令艙旁仍然完好的登月小艇中，負責電機和環境系統的控制官細細篩去程序中無用的部分，將登月艇當成「救生艇」來使用。航太總署將數個月前演習時所使用的「探月模組（lunar excursion module, LEM）救生艇程序」加以改編。

工程師們則策劃一個發動太空船主要引擎的方式，如此得以推動太空船進入返回地球的正確軌道上。在這個問題方面，常規並不存在，但從每一個主要專業單位中集結了拔尖的十五人小組控制官，稱為「虎隊」（Tiger team），來處理各種困難的問題。他們具有貫徹計畫所需要的豐富經驗、專業訓練、成熟的分析方式、技術支援和常規。模擬器被啟動，由另一個太空人來測試並準備需要執行的點子。他們面臨了一系列的問題，關於如何供應足夠的氧氣和電力使得組員能存活超過帶他們回家所需的四天的時間。一些程序被當場即興地確立，以指導組員

⁵⁷ 柯特委員會（Cortright Commission）的結論，摘錄總結於 Jim Lovell and Jeffrey Kluger, *Lost Moon: The Perilous Voyage of Apollo 13* (New York: Houghton Mifflin, 1994), pp. 372-80.

將各個計畫付諸實行的步驟。他們辨識各種選項，每一個選項都各有其風險—效益的交換，工程師們、太空人、飛行指揮官、和航太總署同時討論各種細節。⁵⁸

這個小組成功了，但從尼克森總統或是美國政府的殷殷期待來解釋他們的成功是沒有意義的。來自政府官員給航太總署的指令和促成成功的指導沒有任何關係，即便是航太總署最上層的行政官員，遵循組織的程序，和飛行指揮官和控制官/工程師比起來，都相對沒什麼力量。阿波羅十三號的故事，從很多方面來說，乃是對受到「能做」民族精神所灌輸的一個「純粹的」技術文化最高的致敬。⁵⁹

一九八六年一月二十八日，航太總署啟動了「51-L 太空運輸系統任務」，此即在太空梭飛行成功將近五年後所進行的一次著名的最新行動。挑戰者號太空梭的發射，卻誤入災難性的歧途。在發射後不到一分鐘的時間，在全國電視的轉播下，挑戰者號太空梭爆炸，全部七名的組員，包括一名受邀參與以激勵人心的學校教師，全部罹難。

其後的調查由一個總統級別的委員會（羅傑斯委員會）領導，發現推動太空梭進入軌道的固態火箭推進器長期以來讓人擔憂，卻為了發射而未被理會。羅傑斯委員會歸咎於有瑕疵的決策過程，而其他批評家則認為，此次太空梭計畫的災難乃是迫使航太總署避免發射延遲的政治壓力所造成的。

社會學家黛安·沃恩（Diane Vaughan）的一項延伸調查研究，反而發現在挑戰者號發射前所進行的冗長審議中幾乎沒有不正常之處。多年來，航太總署的組織已經慢慢地演化成「每一次必須決定發射時，技術專家從不確定性的虎口中抓取各種確定性，將其整合成一個連貫性的技術分析……。經年累月下來，工作小組發展出一套科學的典範，能夠緩步擴展以納入反覆出現的異例，而在過程中變得更加穩定。」⁶⁰

沃恩的結論顯示，挑戰者號的發射並未遭受特殊的政治壓力。「此處決策內容的構成，乃是在一個受到高度規制化、開放的決策過程中，重覆關於相同技術目標的選擇。」她指出，在一個傳統理性決策模型中，決策者計算著成本和效益，但挑戰者號的案例並不能以此一模型來理解，同時此案例中的決策者也並未明顯

⁵⁸ Ibid., pp. 104-240.

⁵⁹ 一般參見 Howard McCurdy, *Inside NASA: High Technology and Organizational Change in the U.S. Space Program* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993). 若是阿波羅十三號有英雄存在，在組織內部的英雄大概是約翰·亞倫（John Aaron），他在任務控制中心的紫紅色小組（Maroon Team）有一個不出風頭的職稱—電機及環境指揮官。紫紅色小組是分擔管理飛行責任的四個「顏色」小組之一。

⁶⁰ Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), pp. 400-401.

地受到團體思維所損害，而團體思維通常指涉一個緊密團結的團體試圖保護其自身，並相互支持的意識。整個發射過程的判斷涉及了數十人以及數個次級單位的參與，他們在技術討論上遵循一絲不苟的規範和規則，符合主導此一組織的工程文化。雖然發射的壓力及資源的匱乏的確存在，但那些壓力早已被組織內化，而僅僅形成對於參與發射的決定者而言，「理所當然的假設、秉賦、角本、傳統和分類體系。」圈外人事後從結果性邏輯來觀察該事件，認為這些判斷有所偏離；然而圈內人則依其積累的適當性邏輯來看待整體事件，發現這些判斷都是可被接受的。當然，個人理性也的確存在。但在此一案例中，個人理性「無法從與其交錯的結構位置中抽離出來。」挑戰者號的發射因此並無法單獨地歸咎於一個單一的個人計算，這個事件只能從一個組織產出的角度加以理解。⁶¹

沃恩指出，挑戰者號發射的決定是前所未有的，但是沒有人從一個組織的意義上加以肯認。在面對不確定性時，他們遵循了其工程文化的通常規則和常規。代替他們所遵守的創新文化，服從，而非反常，才應該對發射結果加以負責。

航太總署的經驗並非獨特。在一九九四年四月時，2 架美國空軍 F-15 戰鬥機在世界最先進的飛行控制系統的引導下，擊落了二架飛越伊拉克北部晴空的陸軍黑鷹直昇機，造成 26 名維和人員死亡。事情發生後進行了長達兩年嚴謹而縝密的調查，但除了廣泛對飛行員或是控制系統失誤的假設外，史考特·史努克（Scott Snook）發現該事件只能從「一個正常組織內部，由一群正常人遵循正常的方式，做出正常的行為所造成的結果」來加以解釋。在這個悲劇性連鎖上的每一個環結所做的決定，以當時所獲得的相關資訊和應回應的程式來看，都是妥適的。

空中預警及管制飛機（Airborne Warning and Control Systems, AWACS）的機員，並未試圖進行任何一個或許得以避免該悲劇可能性的非常規行動，他們對於誰應該做關鍵判斷一事感到困惑，結果是不採取行動。⁶²空軍早已預視了此種問題的產生，並且已經採取一些政策以鼓勵組員的凝聚力，「硬組員」（hard crews）總是一起進行飛行任務，然而因為組織對於其他律命的適應，這些政策常常並未能在實際層面被遵行。⁶³就如同一名官員所說的，「在我們所具備的運作節奏和人員配備條件下，新政策幾乎無法成為可能，所以結果之一就是新政策通過後，

⁶¹ Ibid., pp. 403, 405, 關於制度行為與「團體思維」之間的差異，見第 525 頁註 41。同時參見 Diane Vaughan, "The Trickle-Down Effect: Policy Decisions, Risky Work, and the Challenger Tragedy," *California Management Review* 39 (1997): 80-102.

⁶² 此處應指的是美國空軍空中預警機上的機員認為這只是一次例行任務，他們認為那兩架美軍直升機是兩架違反禁航區規定的伊拉克直升機，因此照既有的「接戰規定」（ROE）展開行動，所以沒有人需要下達特別的命令。

⁶³ 一架空中預警機除了飛行員和飛行工程師之外，約有 20 位組員，硬組員的意思是每次都由同一組人員登機執勤，實際上由於人員休假、受訓等需要，很難做到這一點。

我們將讓硬組員飛行，但每一個人其實都知道要和硬組員一起飛行的機率是很困難的。」⁶⁴

在責任劃分上疊床架屋的目的乃是預防失敗，但同時也分散了責任，因此荒謬地使失敗可能發生。眾多常規交互運作：「陸軍從來沒有收到一號模式的敵我辨視碼（identification friend or foe, IFF），F-15 的飛行員在當時也沒有收到黑鷹直昇機出任務的警告，黑鷹在被掃描到前進入了禁飛區，而戰鬥員和直昇機的通話使用不同的無線電頻率」。如同一位理論家的觀察，即便是整合這些常規的常規，「若無人照管旋即崩潰」。⁶⁵

組織行為典範

上面關於組織理論的檢視，提供了一個可以勾勒和外交政策與國際政治相關的組織行為典範的脈絡。目前就組織行為方面所知道的，已足以為模型一提出顯著限制和實質的補充，用以解釋和預測政府行為：

- I. 分析的基本單元：政府行動為組織產出。國際政治的發生乃是組織過程在三個重要意義上的產出。首先，真實事件的發生是組織產出，例如美國軍隊在波斯灣戰爭中的干預措施（沙漠之盾和沙漠風暴行動）。美軍於一九九〇年八月駐紮在沙烏地阿拉伯和科威特邊境，而美軍戰鬥機在一九九一年一月摧毀整個位於伊拉克的目標。這些都是組織性行動：步兵排的行動，形成了連，再進一步構成了營、旅、師、軍，並形成一個統一的戰區司令的一部分，當二等兵向中尉報告，中尉向其所負責的上校報告而一路報到總司令後，軍隊從科威特移往伊拉克，向前推進對抗敵軍並根據美國陸軍既定的常規下令開火。政府領導者的決策啟動組織的常規，政府領導者可以略微修正這些產出，並透過將這些產出進行排列組合而行使某些選擇，但絕大部分的行為是由事先建立的程序所決定。其次，既存組織使用實體資產的能力，構成了政府領導者在面對任何問題時得以有效選擇的範圍：只有在男女戰鬥成員裝備妥當且訓練完畢，並得以運送到千里之遙的波斯灣，才使得進入波灣戰場成為美國領導者的現實選項。固定的程序（存在於特定時間內的設備、人員、常規）耗盡了可供領導者選擇的按鈕範圍⁶⁶，這樣的一個事實並未總是能夠被領導者察覺到。但在每一個事例

⁶⁴ Scott A. Snook, "Practical Drift: The Friendly Fire Shootdown Over Northern Iraq," Ph.D diss., Harvard University, 1996, pp. 281, 290.

⁶⁵ Ibid., pp. 295-96. 一般性討論參見 Karl E. Weick, "Organizational Culture as a Source of High Reliability," *California Management Review* 29 (1987): 112-27; 及 Weick, "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster," *Administrative Science Quarterly* 38 (1993): 628-52.

⁶⁶ 這裡指的是一句軍中格言所揭櫫的景象：「指揮官只能用現在手上的兵力和上級給你的武器來作戰。」

中，對於事實上所發生事項的理解是致關重要的。第三，組織的產出架構了內部領導者在就某個議題做必要決策時所遭受的狹隘限制的情境。產出提出了問題、提供資訊，並為領導者所要採取的第一步驟的議題增添色彩。如同狄奧多·索倫森（Theodore Sorensen）所觀察到的，「總統很少，如果有的話，決定某個特別的外交事項——此處的決定指的是在一塊完全乾淨的白板上寫下結論。……基本的決策會限制住總統的選擇，絕大多數的情況是預先準備好的。」⁶⁷ 情境結構和議題表面都受到組織產出所形塑，對於了解這兩者的人來說，領導者形式上的選擇常常是虎頭蛇尾的。

創新：領導者也許會試著在組織能力或是常規尚未建立的範圍進行新的活動，如果他們理解到該活動需要創造「有效組織產出所需」的前提條件時，他們會瞭解到其成果乃是為了一個未來的危機，而非手邊現存的危機，⁶⁸ 但通常他們並不理解或是沒有其他選擇。在波灣戰爭期間，美國承受了巨大的壓力要找出並摧毀伊拉克可以將飛毛腿飛彈（SCUD missiles）發射到以色列和沙烏地阿拉伯的移動發射設備。從美國中央司令部（Central Command headquarters, CENTCOM）戰區司令史瓦茲柯夫將軍（General Norman Schwarzkopf）的觀點來看，這項任務讓人傷透腦筋。從其組織的觀點來看，這些飛彈尚未造成任何嚴重的軍事損害，他的命令並未能建立一個在定位、瞄準和摧毀飛毛腿飛彈上所需的能力與常規。「飛毛腿獵捕計畫」乃是在廣袤的伊拉克西部數千平方哩的範圍尋找移動發射裝置，這將消耗巨量的資源，而中央司令部認為使用原定在戰爭中擊垮伊拉克計畫的資源，能夠更有效率地使戰區中立化。然而中央司令部的意見被推翻，迪克·錢尼（Dick Cheney）大聲疾呼：「只要我還是國防部長，國防部就必須依照我的命令行事，而首要之務即是確保以色列遠離戰爭。」國防部下轄的中央司令部收到指令，同時實際上也的確遵循該命令，一絲不苟地對轟炸以色列城市的炸彈加以回應。獵捕計畫開展，雖然史瓦茲科夫抱怨(這些)干預行為，並繼續阻止那些在正在進行的空襲計畫上從事更激烈摧毀的提議。美軍中央司令部也阻擋來自別的軍事組織的提議，即阻擋來自美國特種司令部所提（Special Operations Command）為了處理問題(獵殺飛毛腿飛彈)的替代案。中央司令部主張這些替代案，將會干擾中央司令部為了有效進行戰爭所建立的完整計畫和常規。當戰爭結束，政治領袖勉勉強強對以色列完全置身事外感到滿意。中央司令部勉強、即興的獵殺行動⁶⁹所造成的軍事結果令人失望地地普通。⁷⁰

⁶⁷ Theodore Sorensen, "You Get to Walk to Work," *New York Times Magazine*, March 19, 1967.

⁶⁸ 普利斯曼和魏達夫斯基的《執行》（Implementation）一書可以被看成是在試圖發明新的組織能力和常規以解決一個急迫且當下的問題的一個大型的案例研究。對該書的一個概述，參見 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 218-32.

⁶⁹ 這裡指的是當飛彈一發射，美軍就立刻要挪用原先用於其他任務的衛星和偵察資源(如戰術飛機)去尋找飛彈發射車的可能位置，再派遣飛機去攻擊，由於這種攻擊無法在前一天規劃，只能在發生時才執行，所以稱之為即興式攻擊。

⁷⁰ 概述可參見 Michael R. Gordon and Bernard E. Trainor, *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf* (Boston: Little Brown, 1995), pp. 227-48.

如果分析單元是將政府行為理解為組織產出，那麼政府形式上選擇的分析就會集中在「組織所提供的資訊和所定義的選項」、構成開放給領導者作有效選擇的既存組織能力及相關的組織產出上，而相關的組織產出則在棋盤上固定棋子位置並且為議題外觀打上陰影。真實政府行為的分析聚焦於個別組織可執行的產出及組織能力，以及在棋盤上各棋子的組織定位方面。

II. 組織化概念

A. *組織行動者*。行動者並非鐵板一塊的國家或是政府，而是如星座群般鬆散結成同盟關係的組織，並由政府領導者位居於該組織的頂端，這個星群只有在組織組成分子執行常規時行動。美國政府中，部門或是專門機構——舉例來說，空軍、國務院、美國貿易代表處——是典型的主要行為主體。行動者也可能是大型組織中的次級單元，諸如海軍轄下的潛艦官兵或是任何組織內部的精英力量，典型上擁有自我歸屬的獨特規範和常規。

B. *問題的因式分解和事務的分級劃分*。外交事務多重面向的監管需要將問題劃分為數個部分以下授給不同的組織處理。在美國政府內部，國務院的首要職責為外交，國防部為軍事安全，財政部為經濟事務，而中央情報局為情報評估。

為避免工作停頓，重要的權力機關必須搭配重要的責任：國防部為國家安全採購必要的武器，而中央情報局收集相關的秘密情報。組織在受許可行為的範圍內，其所為者絕大部分由組織內部決定。因此，每一個組織都會認知問題、處理訊息，並踐履各種行動，組織在這些過程中都具有相當的自主性（在國家政策指導綱領及眾多限制的範圍內部行使）。

至於大型組織的最上位事實，則是其規模防止任何單一核心權威做成所有重要決定或指導所有重要活動。將一個問題依其所構成之基本因子進行分解和將事務劃分為若干部分的力量是劍之雙刃。如果政府領導者試圖自行處理問題，分解 (factoring) 允許對於問題的特殊面向進行更多專門化的關注，但必須加上一個判斷的硬幣——一面是關於組織所要達到的目標為何，另一面是組織的回應如何被計畫。

C. *組織使命*。不論組織使命是以一種較正式或是以一種較模糊的方式加以陳述，許多組織，尤其是商業性組織，會有一個明白而簡短的關於其使命的聲明，為其成員和消費者定義該組織所進行的生意為何，以及所尋求實現的目標為何。許多政府組織擁有正式的章程，具體明確的權限說明、管理運作的領域和被禁止的活動。組織會以其自身的語言來詮釋其所獲得之授權，這在廣泛的目標衝突或是沒有太多的操作指導時特別明顯。哈波林 (Morton Halperin) 因此增加了一個關於組織本質的概念，將之定義為「在組織內部由主導團體所持有，關於其應

有使命和能力的觀點。」⁷¹

D. **操作目標、特定能力和文化。**對狹義的系列問題的首要責任、細節及每日的行動需求兩相結合，會產生一組獨特的信念，和使命應如何加以落實以及需要或是期待何種能力來執行有關。這些信念創造了組織文化，以下六點可用來標示與強調：(1) 組織以操作化語彙定義成功的方式；(2) 組織可用的選擇性資訊；(3) 組織用來實現其工作的特殊系統或技術；(4) 組織招聘新血和職員任期的專業規範；(5) 作成「基層」決定的經驗；以及(6) 組織獎勵的分配。客戶（例如：利益團體）、政府盟友（例如：國會小組）、國外相對應的單位（例如：英國國防部部長與美國國防部部長，或是英國外交聯邦事務部與美國國務院歐洲與加拿大事務處）強化了狹隘的本位主義。因此，組織會在優先事項、操作性目標、洞察力，和議題方面發展出相對穩定的行為習性。舉例來說，軍事服務是由站在結構化梯隊上事業心強盛的人所擔任的，職位的升遷有賴於在服務的使命上做出的傑出奉獻所展現的年資。工作常規、交往模式、訊息渠道，結合外部組織化團體和國會中友人的壓力，讓某一軍種會持續籌獲一些能符合當前所指派的角色和任務的新硬體一事變得相當可以預測，例如，空軍對一種新式有人攻擊機的追求。

E. **作為組織產出的行動。**組織性活動的傑出特點在於其被程式化的特徵：在任何一個特殊情況中行為的限度，乃是依預先已建立常規的法度加以執行。在產生產出部分，每一個組織的活動可以描述如下：

1. **目標：服從定義可接受的表現。**一個組織的操作化目標很少揭露於正式的授權中。相反地，每一個組織的操作化目標以一組標的(target)形式所浮現，並且被隨伴的限制(constraints)定義了關鍵工作的執行表現。操作者因而被賦予遵從這些標的和限制的義務，對他們來說，成功的服從即是成功的表現。這些標的和限制可能是可計量的，例如面訪客戶的數目、於飛行前一個小時通知可飛行的航空器比例、或是沒發生意外的飛行時數；它們也可能是程序的，例如被歸檔的教案、被遵循的採購管理規則。但它們往往允許操作者遵循更偏向「機控論」(cybernetic)的適當性邏輯。服從的要求源自期望與各種需求的調合下來的結果，這些需求可能來自同一領域內的其他組織和專家，或是同一政府當局、法定主管當局，或是來自一般公民和特殊利益團體及組織內部的議價。標的和限制代表衝突的一個準決議(quasi-resolution)——因為要求相對穩定，所以有某種程度的決議。然而，隨著時間的過去，它們不見得總是相容，

⁷¹ Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institute, 1974), p. 28.

因此只是一個準決議。一般典型上，限制常被形成命令(imperatives)，以粗略避免具體的不安與災難。舉例來說，每一個美軍軍種（陸、海、空軍）似乎是由有效的命令來加以避免：(1) 預算上的縮減，(2) 人力資源的縮編，(3) 重要專業人員（例如：空軍的飛行員）數目的降低，(4) 分配於本軍的軍事預算裁減的百分比，(5) 軍種角色和任務上被其他軍種所蠶食，以及 (6) 對任何層級敵人在武器上的劣勢。

2. 對目標循序漸進的關注。操作化標的與限制之間衝突的存在，可透過循序漸進的關注機制加以解決。當問題出現，組織的下屬與該問題最密切相關的次級單位，以其所認為最重要的標的和限制來處理該問題。當下一個問題出現，由其他組負責的次級單位加以處理，會關注不同的標的和限制。
3. 標準操作程序。關鍵工作的可信賴表現和對標的與限制的交互服從，需要標準操作程序（SOPs）。首要規則在於允許眾人調合其行動，使得每個單獨的個人能夠回應基本的提示。規則通常相當簡單，促使容易學習和清楚的應用。既然程序是「標準的」，它們就不會快速或輕易地改變。

一九八九年十一月九日傍晚，東德政府在新聞發布會中宣布其人民前往西德所適用規則的改變。發布會中的語彙並未精準地使用，因此容易受到誤解，結果鼓動了千萬計的東德民眾在當晚聚集到柏林圍牆前，並試圖跨越圍牆到西柏林。邊境守衛事前完全沒有意識到且不確定其政府宣布的內容，沒有任何處理群眾湧入的標準操作程序，或是指示關於應該如何回應群眾的問題。充滿困惑且失去平衡，他們迅速地面臨開槍射擊群眾或是離開他們的職守。他們讓開了，因此柏林圍牆倒下。⁷²

沒有標準作業程序，就不可能執行一個經過協調的工作。但因為它們的存在，在某些特殊情境中，組織行為會顯得過度形式化、遲緩、或是不合宜。一些標準操作程序只是促使一般或是協調過的活動能夠成為傳統，但大部分重要的標準操作程序則是基於組織的動機結構，甚或是組織規範或基本態度、專業文化和其成員的運作風格。其根基愈深，標準作業程序抗拒改變的力量就愈強。

4. 程式 (Programs) 與劇碼 (Repertoires)。組織必須能夠在準確地協調數百人的行為下行動。特殊的能力要產生特定的行動，例如和敵對單位作戰或是回覆大使館的電文，需要一組經過反覆排練的標準操作程序。每一組標準操作程序包含了由組織在處理一個狀況時可資利用的「節目單」或「程式」(program)（從戲劇和電腦的語意上來理解），而和一種活動類型相關的節目細項，例如戰鬥，則構

⁷² Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), pp. 98-101.

成了組織的劇碼 (repertoire)。在一個劇碼中節目單/程式的數目總是十分有限，在經過適當的啟動下，組織執行該程式，而程式的實質內容在一個特定的情境中是不可以被更改的。行動越複雜，會牽涉的人越多，決定組織行為的節目單/程式和劇碼也就越重要。

5. 不確定性的避免。組織並無意圖估算未來事件發生在分布上的機率，相反地，組織會避免不確定性。透過安排一個交涉妥當的環境，組織試圖最大化其自主性，並規制其所必須打交道的其他行為者的反應。梅爾文·萊爾德 (Melvin Laird) 於一九六九年成為美國國防部長後，在他的督促下，在國防支出大幅刪減的同時卻讓國防部在配置所得預算上得到更大的自主性，他也因此是一個十分受歡迎的部長。如哈波林所解釋的，官僚體系通常偏好「錢少控制權高，而非錢多控制權低。」⁷³ 自主性不及之處，原生環境 (和其他構成政府一部分的組織間關係) 會透過一些安排而穩定下來，這些安排包括已經同意的預算配置、可接受的責任區塊，及已建立的實踐模式。次級環境 (和國際社會間的關係)，則透過 (正式和非正式的聯盟) 契約關係的建立及「俱樂部關係」(美國國務院和英國外交部，或是美國財政部和英國財政部) 所結成的盟友加以穩定。

國際環境無法協商之處，組織則透過建立一組標準想定 (standard scenarios)，乃是組織所預備好來處理偶發性狀態所用，即用來處理那些剩餘的不確定性。舉例來說，一九六〇年代美國陸軍預備了大規模地面作戰行動，強調美國在火力方面的優勢。在數次初步交戰後，這些想定並未在越南落實，陸軍苦悶地發現這此一預演想定很難在越南適用。⁷⁴

6. 問題導向的搜尋。在狀況不能被其所設定的標準情境加以解讀時，組織會進行搜尋，此種搜尋的風格和其停頓點大致受既存常規所決定。組織對於替代行動歷程的搜尋乃是問題導向的：所關注的焦點為必須避免的非典型不適。此一搜尋也是相當單純的：症候的周圍最先遭到搜尋，其次為當前替代選項的周圍。搜尋的模式顯示了偏見，反映的因素包括了諸如專門能力訓練、組織其他不同單位的經驗、組織內部溝通的模式。在越南的美軍在無法迫使敵人進行大規模戰役的情況下，曾試圖使用槓桿作用的方式利用其既存的資產和常規進行大規模的搜索與摧毀計畫，該計畫則是圍繞在火力攻擊和

⁷³ Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, p. 51.

⁷⁴ 一九六五年十一月北越在義莊谷 (Ia Drang valley) 尋求大規模戰役而傷痕累累，在一九六八年春天新春攻勢 (Tet offensive) 前採取一個不同的戰略。在使河內在軍事上受傷慘重，使美國和其南越盟友在政治上驚駭毀滅的新春攻勢後，北越回歸更為耐心地使用地面武力，直到絕大部分的美國戰鬥部隊撤出越南。關於美國的標準角本和兩難結果方面，最好的參考來源為 Andrew Krepinevich, *The Army and Vietnam* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986); 但也同時參見 Robert Buzzanco, *Masters of War: Military Dissent and Politics in the Vietnam Era* (New York: Cambridge University Press, 1996).

直昇機承擔的機動性上。

7. *組織學習和改變*。組織行為的參數大致上是持久的。在回應非標準化問題上，組織進行搜尋而常規發生演化，以極高的技巧消化吸收新的狀況於組織文化的世界觀之內。這種學習和改變大致上源自其既存的程序，但組織上具標誌的改變有時也的確發生。急遽變化發生的條件很可能包括下面數點：

- a. *預算饕宴*。典型上，組織會不斷滿足其購物清單而揮霍所享有的預算饕宴。然而，掌控預算並承諾改變的政府領導者可以使用附加基金來購買新穎的、可以急遽重新定義關鍵工作的組織能力。在一九七〇年代中期，英國政府在北愛爾蘭境內進行了一場內部戰爭，決定放棄對軍隊和戒嚴令的依賴，而轉向「警察首位」(police primacy)的政策，試圖恢復行政當局的權威並將恐怖主義以刑事罰加以處理。作為警察機關的北愛爾蘭皇家警察部隊(Royal Ulster Constabulary)耗費鉅資重建，配置新能力、新規範、新常規。⁷⁵
- b. *持久的預算飢荒*。雖然單一年的預算飢荒一般會導致組織結構和程序新的根本性改變，這仍然時常造成在執行某些程式計畫上失能的損失。然而持久的預算飢荒，則迫使主要項目或配置的削減。美國國務院在歷經數年缺乏支持其外交建立資金的飢荒後，關閉了數個職位並創立一個新的特別使館計畫(Special Embassy Program)，在一些較小的國家提供新式且較低廉的外交代表形式。
- c. *急遽的表現失靈*。急遽的變化通常在回應重大災難時發生，在這些災難發生的情況下，組織文化受到震盪或是名聲受到敗壞，造成其使命、操作目標、特殊能力均遭受重新定義，從而創造新的文化。美國陸軍特別受到越戰經驗深刻的影響，在程序和劇碼上面對一個不容抵賴的失敗，組織外部的權威可能會要求改變，原來的人員也比較不能抵抗改變，而組織的關鍵成員則會由承諾改變的人士所取代。

- F. *中央協調和控制*。政府的行動需要責任和權力的去中心化，但問題不見得會剛剛好齊整地符合被劃分開來的領域。每一個組織的工作表現對於其他部門具有重大的後果，重要的問題會在數個組織的管轄權上重疊，因此去中心化的必要性和協調的需求兩者間直接了當地迎面撞

⁷⁵ Philip Zelickow, "Policing Northern Ireland," Part A and B (Cambridge: Kennedy School of Government Case Study, 1994).

上。(那些認為此一進退維谷的兩難—產生去中心化力量的回應行動 vs. 要求中央掌控的協調性行動—相當程度上說明了政府重組的需求。)

協調的必要性和外交政策對國家利益的高度重要性，保證了政府領導者涉入權力分享的組織過程，每一個組織的習性和常規會受到政府領導者干預的影響。然而，中央對於組織操作持續性的指導和對組織活動一貫的控制是不可能的，結果是對於需要解決的標的重新強調或是制定限制。然而限制只是個粗陋的控制工具，對絕大部分政府組織的活動而言，相關操作條件的專門化和對標的服務令人驚訝地卻是十分困難。這些操作條件能夠被威爾遜所稱的「生產」組織輕易地評估（像是郵件檢查系統）。但是，在處理「程序的」、「工藝」、或是「應對」的機構，不但組織的產出無法被觀察到，政策的產出也無法被具體觀察，不論是產出或是結果都無法被有效地監控。⁷⁶

政府領導者的干預有時候的確有意地改變組織的活動，但這種狀況遠遠少於我們所預期的數量，這些組織機器的開啟與關閉並非簡單地轉動一個開關就成了。一九七〇年時，尼克森與季辛吉強迫一個不甘心情願的中央情報局在兩條軌道上採取一項秘密行動對抗智利政府，一個涉及外交和經濟壓力，另一個更為機密，乃是關於組織一場軍事政變。在中情局草率地支持的一場政變失敗後，惱怒的尼克森想起來他已指示中情局「放棄該行動」。中情局的探員稍後作證時表示，季辛吉只告訴他們停止第一軌行動，但繼續第二軌行動；季辛吉則證稱他指示中情局停止該行動。在對於二個軌道的困惑與對於其後進度未能掌控的過程中，第二軌道蹣跚向前邁進，而中情局對於一九七三年成功推翻智利民主政府的政變是知情的（雖然並不是參與的一份子）。換句話說，尼克森對於官署的指揮並未能令出必行，但是依據季辛吉的說法，他也無法對官署有禁必止。⁷⁷

如果政治人物探查組織深處並試圖改變其基本程式或標準操作程序，他們也通常會感到十分挫折。富蘭克林·羅斯福總統是對於政府組織厲害的操控者（Franklin Roosevelt）所下的評註為：

財政部是如此規模龐大且遼闊，而且在其日常實踐上是如此根深蒂固，讓我覺得幾乎無法讓它做成我所期望的行動與結果……。但財政部是無法和國務院相比的，你應該體驗一個完整歷程，從試圖讓這些職業外交官在思考、政策、行動上進行任何的改變，然後你就會知道問題的真正所在。但是財政部和國務院兩者加在一起都比不上海軍……。要在海軍部門中進行任何一丁點的改變，就好像擊打一個羽毛床鋪，你出右拳揮擊，再出左拳揮擊，直到最後累癱，你會發現那該死

⁷⁶ Wilson, *Bureaucracy*, pp. 158-71.

⁷⁷ 參見 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA* rev. ed. (New York: Simon and Schuster, 1987), pp. 514-20.

的床鋪和你開始揮拳前沒什麼兩樣。⁷⁸

G.政府領導者的決定。組織的一貫性並不能杜絕政府行為的偏差。政府領導者高居於組織聚合物的頂端，除了領導者在特別的組織目標或是標準操作程序控制變化的能力所受的局限以外，許多重要的政府行動議題需要這些領導者決定組織要在何處執行何種計畫。因此，一些重要的政府行為的偏移類型會在一個特別組織的本位主義和標準操作程序未有太大改變下發生，偏移的程度受到既存組織程式的範圍所限制。

領導者對於偏移政府行為的選項會在下列任一點發生：(1) 在一個劇碼中啟動 A 計畫而非 B 計畫；(2) 在新的脈絡下啟動既存的組織常規；(3) 同時啟動數個不同的組織計畫。更多的自由可以藉由將某個議題指派到組織其下的這一個而非那一個組成單位而出現。舉例來說，偽裝為預算案而實際上提出一個戰略議題，反之亦然。長此以往，領導者得以創造新的組織。在某些時候，透過操控那些支持既存組織傾向的因素，他們可能甚至有意影響組織的改變。即使在做這些多樣的選擇時，領導者大部份仰賴於組織計畫所提供的資訊、所產生的估算，及所詳述的選項。

III. 主導推論模式。如果一個國家今日執行某種類型的行動，其組織組成分子在昨日必然已經執行過（或已建立相關常規可去執行）一個和今日行動僅有些許差異的行動。在任何特定的時點 t ，一個政府由已建立的組織聚合物組成，每一個其下的組織都具備既存的關鍵工作、特別的能力、程式和劇碼的觀念。政府行動的特質在任何情形下都會遵循那些已建立起來的常規，以及政府領導者所為之抉擇——乃是根據由既存常規所提供的資訊與評估為基礎。對於一個組織行為在特定時點 t 的最佳解釋在 $t-1$ ，對於即將在 $t+1$ 發生所做的最佳預測則在 t 。模型二解釋力量的達成在於揭露特殊的能力、劇碼和組織常規，這三者會產生構成令人困惑的發生事件的輸出項。另一方面，如果一個分析家觀察到一個組織成員行為和組織所建立的常規相一致，該行為本身對於國家領導者在特殊的事件中所有的特定意向不會提供絲毫的證據。

此一推論模式清楚地被闡明於各種對於日本一九四一年十二月七日奇襲美國夏威夷珍珠港太平洋艦隊的研究中，⁷⁹ 其中一個反覆被探討的問題為：為何美國

⁷⁸ Marriner S. Eccles, *Beckoning Frontiers: Public and Personal Recollections*, ed. Sidney Hyman (New York: Knopf, 1951), p. 336.

⁷⁹ 關於攻擊珍珠港的背景，所引用的論點除非特別指明，皆是依據 Gordon W. Prange, *At Dawn We Slept: The Untold Story of Pearl Harbor* (New York: McGraw-Hill, 1981); Edwin T. Layton with Roger Pineau and John Costello, *"And I Was There": Pearl Harbor and Midway—Breaking the Secrets* (New York: William Morrow and Company, 1985); John Costello, *Days of Infamy* (New York: Simon and Schuster, 1994); 以及早期的經典 Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Stanford: Stanford University Press, 1962). 任何對珍珠港事件認真嚴肅的學生必須在較狹隘的軍事研究和更廣泛的脈絡研究間尋求平衡，後者最好的呈現參見 Waldo Heinrichs, *Threshold of War: Franklin D. Roosevelt and American Entry into World War II* (New York: Oxford

睡著了？也就是說，鑒於美國所收集到的情報在質與量上的優異性，特別是破解了日本外交訊息的密碼，美國怎麼可能未能預測到日本對珍珠港的攻擊？理性行動者模型看起來提供了一種解答：困惑或是陰謀（通常被羅斯福總統描述為使美國捲入戰爭的陰謀）、無能或是設計。

到十二月七日前，時任美軍太平洋司令官的金梅爾海軍上將（Admiral Kimmel）收到以下的情報：(1) 一則來自海軍的警示，關於「來自任何方向的突襲活動，包括來自菲律賓或關島的可能性」；(2) 一些來自華盛頓接續的警示，外交談話已經破裂，戰爭可能一觸即發，很可能從東南亞開始；(3) 日本海軍密碼不尋常的改變，伴隨來自日本航空母艦無線電呼叫訊號的改變，以及令人感到可疑的欠缺其所在位置相關信息；(4) 關於日本船艦和部隊移防以及在東南亞數個地點進行預備攻擊的充份情報；(5) 破解了命令日本大使館銷毀秘密報告和編碼器的訊息；及 (6) 聯邦調查局通知注意檀香山當地的日本使領館在焚燒紙張。華盛頓的解碼機也攔截並破解日本在檀香山領事館與東京間的通訊，顯示出對於珍珠港船隻位置圖和追蹤上異常嚴重的關注。

假設組織是誠實且有能力，採用模型一的分析家將被引導做出以下的預測：(1) 金梅爾的總部將會被給予或被告知關於檀香山與東京間被攔截的電文；(2) 在預期遭受攻擊的情況下，艦隊將會駛離珍珠港或是採取全面防備措施，諸如以反魚雷網保護下錨的船隻；(3) 該島將會盡其所有之資源進行空中巡邏；(4) 戰鬥機預警部門將會全員戒備，全力使用所有雷達；及 (5) 在現存的應急計畫（聯合海岸邊境防衛計畫）下，陸軍會收到通知，而在收到一些相同的警示狀況下，陸軍將會分發高射炮彈藥並採取其他防禦性預防措施。但上述的預測被證明均不正確；相反地，十二月七日的大海軍活動和其十二月六日的行為是一模一樣的，而十二月六日的行為和其十二月五日的行為幾乎無差異，以此往前類推。卜倫治（Gordon Prange）觀察到：「在一個清楚警示的表面，[空中巡邏的] 警告措施臣服於常規之前」；他繼續表示：「艦隊單位可預測的移防促使日本的探員回報東京，表示主要船舶將一成不變的在港內過完周末。這項情報是日本計畫的基石」。相關組織持續依據已有的常規正常運作。⁸⁰

University Press, 1988).

⁸⁰ 關於此段文字的引用，參見 Prange, *At Dawn We Slept*, p. 732-33. 檀香山與東京之間電文的攔截就如同其他外交上溝通密碼的截文——稱之為「密鑰」（MAGIC），乃是由位於華盛頓和一部分位於菲律賓的海軍和作戰部門的破譯機所處理。其配送受到一些阻礙：首先是檀香山與東京間的通訊，事實上使用較不安全的密碼，因此較不受重視的事實所致（因為美國假設較不安全的密碼所攜帶者為較不重要的信號傳輸）；其次，從海軍作戰部長（其出現一部分是因為稍後所提到的海軍情報處和作戰計畫處之間的緊張關係）傳遞「密鑰」資料到太平洋艦隊乃是一個勉為其難設立的常規。因為對破解「密鑰」有些志得意滿，華盛頓也沒有在一九四一年早期分配資源和人力去破解後來被使用的一般性海軍密碼（JN-25B）。在珍珠港事變後四個月內，資源就立即到位且海軍密碼的新修正也獲得破解。美國事實上之前已經攔截了使用 JN-25B 密碼的訊息，（他們後來發現）如果他們能即時解讀該訊息，其內容提供了日本在一九四一年晚期計畫的重要線索。關於最後一點，參見 Costello, *Days of Infamy*, pp. 278-301.

IV. 一般性命題

A. 既存組織的能力影響政府選擇。一個組織的存在，若具備處理某些事務的特定能力，會增加這種能力在「組織的產出/行動/選擇」中被該組織或政府的領導階層所選定的機會。⁸¹相較於沒有組織，此一選擇以較低的成本來看，是十分可以想像到且可用的，因為用來創造該能力的成本已經由組織支付。因為該選項的存在對比於那些假設的或想像的選擇，我們很容易發現選擇此一選項的政治意志看起來是現實的或是可行的。那些被創造出來提供此種選項的組織所生產的訊息和評估，被加以剪裁使得該選項的運用更加可能。要做到這一點，組織或次級單元不會加以掩飾，當它們宣導一個觀點時，會更看重自身的存在理由，它們假設其他的組織在其決策者的期望下也扮演一部分的角色，而那些決策者則被分派為仲裁者的角色。

B. 組織的優先順序影響組織行為的落實。當面對相互衝突的目標或順序時，組織對其加以順序排列並對其權衡取捨加以界定。

1. 組織在實踐上傾向強調其目標乃是最為符合其特殊的能力及組織文化中信念的層級化分布。第二次世界大戰後，美國和蘇聯的武裝力量都被一九四一年時所遭受戰況慘烈的奇襲記憶所縈繞。高級軍事將領被送到軍事法庭接受審判，其職業生涯受到毀壞；在蘇聯，一些將領所受到的懲罰往往是死刑。這樣的經驗對美國的海軍和空軍以及蘇聯的陸軍和空軍而言，是特別灼人的記憶。戰後的一段時期，這些組織不斷地強調高度備戰的優點。在危機情況下，這些組織面臨了衝突的律令：備戰或是安全，核武器的集中控制或是為使用核武的「去中心化」而準備。事實上，在危機情境中，這些組織選擇依據他們認為對於其福祉和責任觀最重要的目標行事——準備行動，對他們的武力不會在措手不及的狀況下遭受攻擊有信心。
2. 如果相互衝突的目標皆是依據組織的能力和 culture，則此不相容的限制可能被依序加以解決，組織會滿足其一而推遲或忽視其他。⁸²

駐紮在夏威夷的美國海軍空中武力有兩個使命：(1) 訓練飛行員攻擊中太平

關於將船艦停泊於港內一事，海軍上將金梅爾及其幕僚在十二月六日時，的確考慮將一些戰艦移到外海，但最後還是決定將它們停泊於一處，以備戰爭爆發後艦隊戰爭計畫的執行。這些戰艦可能因此易遭受攻擊，因為金梅爾麾下二艘對美國在中途島（Midway）和威克島（Wake Island）的駐防要塞輸送戰鬥機的航空母艦停留在外海。Layton, *“And I Was There”*, p. 275. 據推測，夏威夷的艦隊本來可能有陸基空中掩護機群，但是提供此種掩護的措施在日本戰鬥機到達的次日清晨都未到位。金梅爾也沒有爭論其早先將航空母艦移到外海的命令，也沒有下命讓他第三艘當時在加州檢修的航母迅速返航，夏威夷海軍區域指揮官並未啟動聯合海岸防衛邊境計畫（Joint Coastal Defense Frontier Plan）。

⁸¹ 譬如軍方在被諮詢或要求對任何事務提出行動或解決方案時，通常都是提出軍事方案，因為這是他們最熟悉，也是最具備的能力。

⁸² 組織關注不一致目標的命令因此是一個關鍵因素。

洋日本所控制的島嶼（主要是馬歇爾群島），以及（2）執行對敵軍活動的遠距偵察。鑒於手邊有的戰鬥機數量，要同時滿足這兩個命令是不可能的，因此海軍專注於第一個命令。為了將資源保存給首要的任務（攻擊日本佔據的基地區域），在周末時，包括周五在內，所有的戰鬥機返回基地進行維修保養。如果有幾架戰鬥機在十二月七日星期天當天關注於第二項命令話，美軍夏威夷基地將會有一個小時的預警時間。但對於該項命令的注意完全被忽視了，因為所有的專注力都集中在艦隊出戰計畫的準備上。⁸³

C. 執行反映先前建立的常規。根據標準操作程序和程式的活動並不構成具有遠見的、彈性的對於（分析家所構思的）「議題」的調適。組織行動的細節和細微之處主要受到組織常規而非政府領導者的指示所決定。模型一企圖用這些細節對於領導者精細計畫的對立假設（alternative hypothesis）加以區分，因此具有誤導性。

1. 標準操作程序：標準操作程序構成了處理標準情境的常規，常規允許眾多一般人日復一日處理大量的事例而毋須太多的思考。仔細制定出來的常規甚至可能解釋了巨大的組織成功，例如美國和英國在二次世界大戰時密碼破解的成就。但這樣為了充分表現所規制化的能力是以標準化為代價，如果標準操作程序是適宜的，平均的表現——即在廣泛的案例中所平均下來的表現——（鑒於固定的才智、時間和資源的限制）會較每一個案例都被單獨個別地加以處理來得更好。但特殊的事例，特別是關鍵重要的事件，典型上不具備「標準」的特質，其處理常常不適宜地被輕忽或懈怠。
2. 計畫：一個計畫，即一組複雜的標準操作程序，很少修整以適應其所施行的特殊情境。相反地，計畫最多不過是在既存劇碼的計畫中最適當的一個。
3. 劇碼：既然劇碼是由本位組織為了組織定義的標準腳本所發展出來的，用來處理一個特殊情境的計畫常常對該特殊情境適應不良。

一九四一年十二月七日，夏威夷軍事情報部門準備做什麼？軍隊司令官在收到來自華盛頓的戰爭警告之後，判定（正如該訊息所暗示的）遭受攻擊的真正危險在東南亞。從三份預警的計畫中加以選擇，他選擇了一級警告：防備運輸設備的蓄意破壞。戰鬥機被集中停放使守備它們更加容易，而高射機槍的彈藥則被鎖在碉堡中。然而這個程式卻缺乏彈性，雖然阻撓了破壞份子，事實上卻增加了對來自空中可能襲擊的脆弱性。

D. 領導者各由自取地忽略行政上的可行性計算。行動的藍圖提供一組機會

⁸³ 偵察和攻擊所需的訓練不同，因此若海軍飛機放命執行偵察，它們不會攜帶武器以增加航程。

和限制，藍圖實際上的執行則提供了另一組。充分的解釋、分析、和預測必須要將行政可行性當作一個主要面向來加以處理，領導者的選擇和組織的執行兩者之間常常出現相當程度的落差。在珍珠港事件前數個月，美國和日本對峙的意願繫於美國對於日本攻擊的嚇阻。提供此一嚇阻的主要組織選項有賴於威脅使用相對小規模且未經試驗的 B-17 型轟炸機群，當時主要駐防在菲律賓。戰爭很快地揭示了政治領導者對於他們轟炸機選項的想法（部分因為軍方對政治領導者呈報此一選項的方式）與現實間巨大的鴻溝，在戰鬥作業嚴酷的目光之下，轟炸機迅速地被裁減到幾乎可被忽視的量。在考量行政上可行性時，領導者應該要牢記下列數點：(1) 組織只是個鈍器；(2) 計畫要求既存組織單元背離它們已建立的計畫來執行非計畫性的任務，以它們原先所設計的形式來說是幾乎無法完成的；(3) 需要數個組織間程式協調的計畫也很少以它們原先設計的方式完成；(4) 將數個組織的計畫集合起來將會形成常規互動的特色，產生未曾預見且可能的危險後果；⁸⁴(5) 凡是被指定的問題和既存的組織目標相違背，將會遭遇抗拒；(6) 政府領導者能夠期望每一個組織知其如何為其所為的意義上「做好本份」；及 (7) 政府領導者（從領導者的角度）必須預期來自每一個組織對於其所負責的問題部分只有著不完全甚至是被歪曲的訊息。

E. 有限彈性和緩步改變。主要的組織行為線路是直線性——即在某一時刻 t 的行為，和在 $t-1$ 的行為只有些微的差異。直接了當的預測是一個不錯的選擇：在時刻 $t+1$ 的行為將會和當前時刻的行為有略微的不同。

1. 組織預算漸進地改變——同時包括總額和組織內部分配的面向。組織每年能夠就其所得之金錢（按照所處環境中的目標或是變化）重新切割分配的大餅，但事實上組織會以前一年的預算做為基礎並逐步緩增調整。若假設單一年度組織間或是組織內部單元間大幅的預算轉變，依據此種假設所做的預測應該予以規避。⁸⁵

2. 組織文化、優先順位、認知是相對穩定。文化變遷的論題在私部

⁸⁴ 這就是一般所說的「三個和尚沒水喝」的問題。

⁸⁵ 因為這種轉變通常很少發生，而且即使預算大幅改變，組織的慣性會讓組織可能還是以執行原計畫的方式運作。

門已經受到眾多的注意，隆德伯格(Craig Lundberg)注意到，「組織文化現象的複雜性、文化意義深層影響內在本質上的困難性、構思一個嶄新的、更相關的文化所需要視野以及對必要的多重干預的設計與排序，都意味著經營文化變遷即便是有可能的，也通常十分不容易。」⁸⁶

3. 組織程序及劇碼的改變是漸進的。
4. 新活動典型上是對既存程式和活動微幅的調整。
5. 一個程式一旦被採用了，就不會在目標成本超過效益的時候被拋棄。組織性動力能夠輕易地帶著該程式跨越損點。

F. 長期計畫。美國政府外交政策部門中長期計畫單位的存在——例如，國務院的政策規劃處——可能看起來符合模型一的推論，即政府透過策劃長期計畫來處理未來的不確定性。然而，模型二的命題主張關切這些單位對於政策產出的有效分配。長期計畫傾向變得制度化（以提供在該方向上一個合適的態勢），然後再被忽視。

對於日本奇襲珍珠港的想法曾經長期是美國軍事計畫中的一個主題。一九四一年一月時，海軍作戰計畫處就珍珠港防衛問題準備了一份傑出的摘要，由海軍部長和海軍作戰部長所批准而廣為流傳，該摘要精準地描述空中奇襲的危險並做成結論表示「對於艦隊的一個主要災難固有的可能性……有正當理由要儘速採取各種增加陸軍和海軍抵擋一個前述攻擊的聯合備戰步驟。」該摘要並做出五點建議，而唯一被完整落實的乃是進行更多計畫的建議。一九四一年三月，夏威夷最高陸軍暨海空官員就防衛夏威夷島，準備了一份一流的且具先見之明的計畫報告，華府盛讚該計畫。然而，計畫中所要求提供保護的巡邏機並不在夏威夷；九個月後，雖然該計畫仍然有效，這些巡邏機仍然不在夏威夷。⁸⁷

⁸⁶ Craig C. Lundberg, "On the Feasibility of Cultural Intervention in Organizations," in *Organizational Culture*, ed. Peter L. Frost, Larry Moore, Meryl Reis Louis, Craig C. Lundberg, and Joanne Martin (Beverly Hills: Sage, 1985), p. 183. 關於文化的持續性，也參見對於沃恩對於挑戰者號在威克(Karl E. Weick)於一九九七年六月《行政科學季刊》(Administrative Science Quarterly)第395到401頁的回顧檢視中所做的重要性的思索。

⁸⁷ 關於一九四一年一月諾克斯書信(Knox letter)及一九四一年三月關於一個聯合海岸邊境防衛計畫附錄的馬丁-貝林格報告(Martin-Bellinger report)，參見 Prange, *At Dawn We Slept*, pp. 45-47, 93-96. 關於更廣大的現象，參見 Lee Clarke, *Fantasy Documents* (Chicago: University of Chicago

G. 帝國主義。絕大部分的組織以「自主」作為定義其「健全」核心目標的同義詞。它們因此尋求預算和人員的成長，並訴求新的領地。因此邊界模糊和變動之處就成為議題新興的領域，或是由殖民活動所主導的議題，具有獲取新領地的利益。⁸⁸

當日本外交電碼的破解有所突破時，海軍內部關於「這些訊息意味著什麼？」的問題通常讓步給「誰來執行對敵人意圖嚴格評估的任務？」這個議題讓海軍情報處和作戰計畫處針鋒相對。雖然缺乏日本語言學家和日本學專家，讓人既畏又厭的海軍上將所領導的強大作戰計畫處，戰勝並獲得了「無論其來源，而得以詮釋並評估所有只要與可能的敵對國家相關的情報」的權利。其結果對美國政府而言並不好。⁸⁹

H. 指導式改變。既存的組織傾向和常規並非不受指導性改變所滲透，小心謹慎地將目標放在那些支撐常規的主要因素—諸如人員、獎勵、訊息、和預算—長期下來能夠影響主要的變化。但絕大部分的政治領導者的工作條款與條件—短任期和對熱議題的回應—使得有效的、受指導的改變不太平常。

V. 特定性命題

A. 嚇阻。相較於許多組織性因素，核子攻擊的機率對於平衡和不平衡或是穩定和不穩定（即模型一的戰略研究者所指稱的概念意義）來說比較不具敏感性。除了在特殊的狀態中，某個強權持有一項明顯且可信的能力，能在打擊敵手的同時不用恐懼受到毀滅性報復。相較於許多可能啟動不同適當性邏輯的組織事實，(核武)優勢或劣勢可能更不會影

Press, 1998).

⁸⁸ 威爾遜 (James Q. Wilson) 預期 (並力促) 官僚遵循六點帝王主張：(1) 「找出未被他人執行的工作」；(2) 「和尋求執行你的工作的組織對抗」；(3) 「避免從事和組織任務核心顯著不同的工作」；(4) 「對聯合或合作冒險戒慎小心」；(5) 「避免從事產生分化或是敵對的支持者的工作」；(6) 「避免習得的弱點」。Bureaucracy, pp. 181-95. 注意到殖民行為和拒絕新勢力範圍的結合，對此結合的觀察可參見 Matthew Holden, Jr., "Imperialism' in Bureaucracy," *American Political Science Review* 60 (1966): 943-51. 威爾遜將此混合性的行為過分簡單化地稱為帝國主義 (p. 195)；我們認為其帝國主義的定義本身過分簡化。許多帝國並未打算征服一切，只有——尤其是在古典重商主義模式下——那些保證自主和國家健全的財物。因此一八八〇年代的英國在埃及的宰制是為了確保對蘇伊士運河的控制，進一步保障了到印度的生命航線，而英國到印度的連繫被認為對於帝國體系整體的健全有本質上的重要性。同一個英國政府對於，例如說，蘇丹的擴張就抱持著一種深切愛憎交錯的複雜態度。

威爾遜只討論行政機構，對於國會委員會間類此行為第一流的分析，參見 David C. King, *Turf Wars* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996)；以及 King, "The Nature of Congressional Committee Jurisdictions," *American Political Science Review* 88 (1994): 48-63.

⁸⁹ 作戰計畫處由 (當時) 海軍少將李奇蒙·凱利·特納 (Richmond Kelly Turner) 所帶領，他的個性十分強勢且其能力讓海軍作戰部長海軍上將哈洛德·史塔克 (Harold Stark) 印象深刻。關於對於新地盤爭奪的本質和效果，參見 Prange, *At Dawn We Slept*, pp. 87-88; Layton, "And I Was There," pp. 95-102.

響核子攻擊的機率。⁹⁰

組織行為典範指出，較之許多從無關乎平衡不平衡的條件中所出現的一大票其他的場景，一個主導現在戰略研究的場景實在是太大的無趣。⁹¹首先，如果一件不受歡迎的事件發生了，它將會是組織活動的後果：飛彈單位的一名成員發射飛彈。這指出一個核心的問題：敵人的控制系統為何？如果有形的機制和標準操作程序允許發射核武器對抗美國的決策可在多個核心中做成，不受歡迎事件出現的機率會大幅提升，比不平衡和不穩定所能想像到的極致範圍還要高上許多，這個議題的檢視可能建議敵人應該被給予與極大化中央對於核子發射控制的機械裝置相關的訊息。

其次，何種受規制行為的模式讓敵人發展出將其戰略能力帶入到警示的狀態？如果這些常規是鬆散的，意外可能發生。如果程序未經管制的程度使武力從未被帶到警示狀態，這是一則十分關鍵的情報，有關風險面向和逐步降級的困難方面。在一次世界大戰爆發前，如果俄羅斯的沙皇了解其下令全面動員的後果——以組織過程來說，他也許會知道他已經選擇戰爭。

第三，組織的過程固定了開放給敵方領導者有效選擇的範圍。當一決勝負的攤牌時刻來臨，領導者將會面對什麼樣的計畫和程序？對於一九一四年的俄羅沙皇而言，供其決定的選單上只有完全動員和零動員，部分動員不存在於組織所提供的選項之中。

第四，當政府領導者面對選擇的問題時，常規組織程序的產出設定了棋盤和移動棋子的規則。例如敵方軍隊是如何訓練的，以及核武器是如何部署？

第五，組織過程中產生意外駁火的可能性有多高？降低美國的損耗和一場對虛驚不可逆轉的回應的保護，都對系統具有價值而必須納入設計。這些價值需要降低一些對（標準嚇阻理所關切的）理性敵人的嚇阻，以鼓勵組織控制發展安全系統的戰略能力。

這些議題的許多面向已經在限武的脈絡中出現。最為老練的嚇阻理論家，特別是謝林（Schelling）和沃爾斯泰德（Wohlstetters）以及近來的布雷爾（Bruce Blair）和薩根（Scott Sagan），已經在這些議題的思考上貢獻良多。但學生、軍隊、和許多決策者關於嚇阻的討論，仍然持續鎖定在一個以穩定和平衡為焦點的架構之內，而沒有完整地將這些進一步的考量整合進入其討論之中。⁹²

⁹⁰ 此處作者案是即使是核武劣勢的國家（如英法相對於蘇聯，中國相對於美國）都沒有招致它們被優勢國家攻擊的機率提高。

⁹¹ 此處作者應當指的是重大戰略問題的決策者，其決策環境和機制相對單純且易於推斷其脈絡。

⁹² 參見 Bruce Blair, *Strategic Command and Control* (Washington, DC: Brookings Institution, 1986);

B. 軍力態勢 (*force posture*)。軍力態勢 (即此些而非彼些武器被生產和部署的事實) 乃是受到一些組織性因素決定, 諸如既存的軍事服務及研究和設計實驗的目標和程序。政府領導者的選擇決定了預算的總額, 並影響一些主要的採購決定, 但大宗的軍力態勢是從組織單位常規的功能運作中加以顯現的。

蘇聯空軍是蘇聯軍事建制內的弱點, 而蘇聯軍事建制則是由地面部隊所主導, 他們定義了戰區戰鬥的關鍵工作。這個弱點似乎已經得到確認, 因為蘇聯在一九五〇年代未能取得大量轟炸機 (因此美國情報部門錯認一個「轟炸機落差」的預測), 且一直萎靡不振而甚至沒有試圖設計一種洲際轟炸機⁹³。蘇聯的戰略計畫受到強而有力的組織和政治領導者所主導, 事實上是「重度地倚賴其軍事顧問的技術判斷。」統治的中央政治局必須「在這些 [組織] 力量的脈絡內部運作, 而非僅將這些力量納入考量, 但是中央政治局常常——也許是因為缺乏有效地闡述替代選擇——批准他們的建議。」在美國情報單位的評估下, 軍力態勢被正確的投射出來, 受到組織使命的影響「朝向沿著已建立的路線謹慎地運作」, 其解決方案的「策劃透過建立已經證明的途徑, 而不是透過大力推動先進的技術現狀。」

94

在蘇聯政府解體前, 其眾多最為致命的軍力態勢決定, 乃是在一九七〇年代晚期決定部署大量高度精確、多彈頭的 SS-20 中程飛彈, 目標瞄準西歐。使用模型一的邏輯, 西方視此一舉動為改變歐洲軍事平衡的一個高度威脅性行為。從我們目前已知的部分來看, 蘇聯的部署決定更多是受到模型二的過程所驅使。在這個過程中軍事組織根據固有涵蓋整個歐洲攻擊目標的要求, 而以新的飛彈取代舊的。這個決定, 依據雷蒙·葛特霍夫 (Raymond Garthoff) 的觀察, 是「自然且幾乎不可避免的……一個正常現代化的計畫, 能夠同時順應整體預算以及已建立的軍事財政分配的特殊建構限制。」⁹⁵ 蘇聯政府並未做政治分析, 沒有考量其行動對於西方所產生的後果, 因此對於西方世界憤怒激昂的反應感到驚訝, 此後經年拒絕承認其行動所造成了西方戰區飛彈部署, 成為一九八〇年代早期西歐

Blair, *The Logic of Accidental Nuclear War* (Washington, DC: Brookings Institution, 1993); 及 Scott Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 259-62. 模型一和模型二關於嚇阻方面觀點一個更直接的衝撞, 參見 Scott Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (New York: W.W. Norton, 1995).

⁹³ 蘇聯主要的長程轟炸機是 TU-95 熊 (Bear) 式, 但是無論美國還是蘇聯都不認為它能承擔真正的跨洲核武攻擊任務 (螺旋槳引擎, 且缺乏有效的電子設備), 因此冷戰期間它很快就轉為擔任遠程偵察和電子情報蒐集任務。

⁹⁴ National Intelligence Estimate, "Issues and Options in Soviet Military Policy," NIE 11-4-72 (1972), 摘錄於 Donald P. Steury, ed., *Intentions and Capabilities: Estimates on Soviet Strategic Forces, 1950-1983* (Washington, DC: CIA History Staff, 1996), pp. 291-93. 雖然情報社群可能對蘇聯戰略性武力發展的步伐和範圍避重就輕, 這些方法論要點對於瞭解整體軍力態勢被證明是有根據的。

⁹⁵ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* rev. ed. (Washington, DC: Brookings Institution, 1994), pp. 963-64.

與東西關係之間一場磨人的危機。⁹⁶

鑒於蘇聯政府在冷戰最後數十年間的工作，蘇聯軍力態勢的事例被凸顯為應用模型二解釋的一個特別有力的案例。模型一和模型三的因素再次在一九八〇年代中期浮現，當時戈巴契夫正致力於改變整個軍事組織資源分配的根本規模。⁹⁷然而美國的戰略軍事態勢也能在相當實質的程度上以模型二加以解釋。如同麥克喬治·邦迪（McGeorge Bundy）所注意到的，「戰略空軍司令部（SAC）的戰略目標從艾森豪時期到詹森時期，受到承繼自二次世界大戰戰略空軍司令官定下的標準所支配。」在戰略飛彈上安置多彈頭的決定也「總是對軍事司令官充滿吸引力，這些司令官對於其偏好的評估較多受到什麼是他們能夠履行的，較少受到什麼是蘇聯其後可能支配的。」美國對 SS-20 部署此一充滿爭議的資源配置上的回應，再一次強烈地受到組織劇碼和程式的影響。⁹⁸

VI. 證據。此一組織傾向典範鮮明的陳述，構成了觀點顯而易見的轉移。以這些粗略演示的觀念和命題，對政府行動的檢視可能是成果豐碩的。舉例來說，只要有構成政府組織相關的常規和標準操作程序方面少量的訊息，一個分析家能夠顯著地改善理性行動者模型所產生的預期。但為了讓此一典範在一個特殊的案例中得到良好的掌握，這些一般化陳述所呈現的不過是一把光禿禿的骨頭，必須透過與所涉入的組織特性相關的訊息，添上血肉而活化。

⁹⁶ 前蘇聯駐美大使杜布里寧（Anatoly Dobrynin）回憶表示：「在我於此（SS-20 決定）時期前往莫斯科商討的幾次旅程中，我從未聽聞任何政治局的成員或是我們高層的將軍討論、或甚至只是提起這樣的政治考量。我未曾看過任何政治局或是外交部關於部署我們的 SS-20 所可能有的政治機會或是後果的報告，唯一被提出來的是軍事上的正當理由。直到我們面臨一個外交上的對抗之前，外交部幾乎沒有參與此項國防部的計畫。……這也許讓人難以置信，但這就是確確實實發生的事。」Anatoly Dobrynin, *In Confidence* (New York: Random House, 1995), p. 432.

⁹⁷ 概述參見 Coit D. Blacker, *Hostage to Revolution: Gorbachev and Soviet Security Policy, 1985-1991* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993).

⁹⁸ McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices About the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988) 在大量的文獻中提供了最清晰易懂的總結。關於特殊要點，參見第 548, 551, 568 頁。其他軍力態勢及武器取得方面具有價值的研究，包括 Robert Art, *The TFX Decision: McNamara and the Military* (Boston: Little, Brown, 1968); Michael Armacost, *The Politics of Weapons Innovation: The Thor-Jupiter Controversy* (New York: Columbia University Press, 1969); Ted Greenwood, *Making the MIRV: A Study of Defense Decision Making* (Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1975); Harvey Sapolsky, *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1972).

第四章 古巴飛彈危機：第二種解析

絕大部分關於古巴飛彈危機的描述都試圖回答一個核心問題，透過比較競爭性假設與檢視部署於古巴飛彈或是封鎖的特殊細節，獲得關於政府目標和意圖的線索。根據行為者依其意圖而為的假設，所採取行動的細節和不同選項的本益比提供了關於意圖的證據。然而，除了對蘇聯和美國政府在此一案例中行為最傑出的分析外，包括本書的第二章，存在著許多的異例和矛盾；「無法解釋」引起我們透過組織行為的鏡頭加以關注。

我們的出發點，從部署在土耳其境內且在其轄下（總共 15 枚）讓人頭痛的木星中程彈道飛彈（Jupiter IRBM），以及仍在美國控制下的核子彈頭開始思考。一開始，一九五〇年代末，蘇聯高調宣傳的一個再保證姿態，使得盟邦恐懼其將於戰區設立蘇聯彈道飛彈。因此，以液態原油為燃料的木星遠程彈道飛彈和 F-100 戰鬥轟炸機和其所搭配的核彈，¹在一九六二年之前，乃是北大西洋公約組織（NATO）防衛歐洲計畫的一部分，特別是東側部分——即對於土耳其的防衛。² 這些棋盤上的棋子，極度地複雜化甘迺迪總統面臨處理與蘇聯在古巴的對峙。

對於這個故事重要脈絡的解析需要進入晦澀難解的軍事名詞縮寫的世界，或是一位同僚所命名的：「縮寫恐懼癖」（acronymphomania）。這個詞彙指的是在華盛頓，尤其是五角大廈，所盛行的做法，即在討論中使用縮寫而讓參與者在不了解的狀況下又畏於發問，以免暴露出他們的無知。在土耳其的例子，最重要的縮寫為 EDP 和 QRA，它們意味著：「緊急（或歐洲）防衛計畫」（Emergency or European Defense Plan, EDP）和「快速反應警告」（Quick Reaction Alert, QRA）。

一段從飛彈危機審議過程錄音的小花絮，捕捉到甘迺迪如何發現 EDP。十月二十一日一則在過去兩週以來少數直接來自總統的命令中，他決定送一個特別命令到土耳其，給予指揮官明白的指示：即便他們受到攻擊，也不應該發射手上的核子武器，除非且直到他們收到來自白宮的直接命令。在十月二十二日清晨的會議中，國防部副部長報告說參謀首長聯席會議反對發出這樣一個特別命令，因此該命令沒有發出。³

¹ 多數北約盟國（如荷蘭、西德和加拿大）當時都賦有投擲核武的責任，通常是由戰術飛機負責投擲。

² 木星飛彈也部署在義大利。一款更舊型的雷神飛彈（Thor missiles）已經送到英國，但美國和英國都沒有進一步使用它們。這些相關背景，參見 Philip Nash, *The Other Missiles of October: Eisenhower, Kennedy, and the Jupiters 1957-1963* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997)。

³ 下面的討論來自 Ernest R. May & Philip D. Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp. 222-23.

甘迺迪重覆他的指示：「我們可能攻擊古巴，隨之而來的可能是報復行動。我們不希望這些核子彈頭在我們對其一無所知的情況下發射出去。」國防部助理部長保羅·尼茲（Paul Nitze）回應，解釋參謀們認為此一特別指示「和他們現行的指示有所扞格」。急切渴望避免總統和參謀之間的衝突，邦迪和泰勒（Taylor）試圖讓對話繼續，觀察到要確定能抑制他們現行的指示，只要給指揮官一份需要總統對核子武器使用授權的通知，應該就足夠了。但是尼茲後來不小心說溜了嘴，「他們[即參謀首長聯席會議]的回覆的確包括了另一點，而該點為：北約的戰略接觸需要 EDP 在這樣的事件上立即執行」。許多與會者毫無疑問感到奇怪：何謂「戰略接觸」和「EDP」？然而，在絕大部分的討論中，許多人因為縮寫恐懼癖，特別是來自那些想來應該知道它們是做什麼用的長官，扼殺了提問。

但這並未發生在甘迺迪總統身上，他追問：「EDP 是什麼？」尼茲回答：「歐洲防衛計畫，也就是核子戰爭，所以那意味著……」，甘迺迪插嘴：「如此，那就是為什麼我們下[特別指示的]命令在給他們的原因。」

試圖倒退閃躲，尼茲試圖解釋現行的命令的確需要總統的授權，然而甘迺迪更推進一步。「他們[在土耳其]不知道……我們知道些什麼」，他繼續表示：「而因此他們不了解他們將會遭到定點報復的機會，我們必須做的是確定這些傢伙的確知道，因此他們不會開火而讓美國遭到攻擊。保羅，我不認為我們應該接受參謀長會議在這一點上的說法。」

在理解到他給自己挖了個坑，尼茲試圖先暫停然後再繼續表示：「我了解您的意思，而我們將會做到。」整個內閣室內爆出哄然笑聲。但感覺到總統的懷疑態度，邦迪便表示：「把文件寄給我，我將把它們給一個懷疑大師瞧瞧。」更多的笑聲發出。一個小時後在會議的結尾時，甘迺迪所想要的指示發出了。該指示明確不含糊地表示「要確認土耳其和義大利的木星飛彈在沒有得到來自總統的特別授權前，不可以發射。在遇到攻擊的事件，若不是核子攻擊就是非核子攻擊……，若有任何發射它們的企圖，美國的監管官員即須立即摧毀或使這些武器無法操作。」此項指示為機密性，而不為土耳其、義大利和其他北約的盟邦所知。⁴

甘迺迪的謹慎其來有自。雖然尼茲和參謀們主張授權任何美國核子武器的使用，在法律上的確要求總統的授權沒錯，但是所有人——包括甘迺迪——都知道，

⁴ 這則訊息由泰勒發給美國歐洲總司令羅瑞斯·諾斯塔德（Lauris Norstad）將軍。JCS 6866, quoted in May & Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 223 n.16

在早先的命令中，總統把他對遭遇攻擊事件時回應的一些權力委託給北約的實體。此一預先委託至少有兩個理由，第一個理由是因為一個來自蘇聯的核子攻擊可能已經讓總統和其他的領導人在他們能夠發布報復命令前就已斃命，為了讓蘇聯不要被此種設想的情境腳本所引誘，如果此種偶然性發生了，下令發射的權力就會被事先授與出去。（據推測，蘇聯應該知道此種安排，雖然不清楚有沒有人告訴他們。）第二個預先委託的理由在於，一些盟邦政府，例如德國，尋求證據證明北約的核子武器在某種預先決定的條件下會被使用，如此一來蘇聯的攻擊會受到一個更為自動的反應模式所嚇阻，此一自動反應為美國總統留下很少的機會或是任何的突發奇想。為了處理第一種關切，艾森豪政府已經預先將「在核子攻擊美國的事件中」，美國使用核子武器的權力授與出去，以證實此種可能的存在；在處理第二種考量上，艾森豪已經把其使用核子武器的權力授與美國海外武力的防衛部隊，如果面臨了「嚴峻的必要性」，就必須和盟邦商討來加以判定。⁵

甘迺迪政府到位後，希望能夠緊縮核子使用權力的預先委託。邦迪警告甘迺迪關於艾森豪所設定的程序「已經在今日在面對一場實質的蘇聯軍事行動時，創造出一種從屬於司令官的狀況，該狀況很可能在他無法聯絡上您（因為任何一端在通訊上的失敗）而自己主動啟動一場熱核浩劫。」沒有一個人在危言聳聽，邦迪對甘迺迪的警告，確實是一件「生死攸關」的事。到一九六二年時，甘迺迪政府已經領導聯盟努力將核子武器的施放置於少於毫髮之隙，並增加對於非核防衛的倚賴。一九六二年五月在雅典的會議中，北約的成員「確認」一個使用核子武器的新綱領。雖然那些綱領尚未解密，很明顯地甘迺迪總統已經批准，只有在「確定無疑的是對北約進行大規模的核子攻擊，如此清楚特定的偶發意外下」，預先授與他人和其他政府關於北約核子武器的使用。我們推測，但無法確認，這是北約緊急防衛計畫中唯一會預先委託的偶發性狀態。但是，鑒於先前指令的層次，對甘迺迪而言該計畫本身的晦澀性，和對於偶發意外（何謂「確定無疑」或是「大規模」）模糊的描繪，甘迺迪的特別命令完全是切合實際的。⁶

⁵ 參見參謀首長聯席會議於一九五九年十二月對 CINCEUR、CINCLANT、及 CINCSAC 所發出的一系列命令，這部分命令已解密並公布在國家安全檔案的微縮片收藏區，其編輯為 William Burr, *U.S. Nuclear History: Nuclear Weapons and Politics in the Missile Era, 1955-1968* (Alexandria: Chadwyck-Healey, 1998). 關於其背景，也參見 Bruce G. Blair, *The Logic of Accidental Nuclear War* (Washington, DC: Brookings Institution, 1993); 及 Peter Feaver, *Guarding the Guardians: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States* (Ithaca: Cornell University Press, 1992). 關於防衛美國的美國武力，第三個預先授與代表權的角本可能已被艾森豪對於那些攻擊美國或是美國部隊的命令包括在內，但解密的零碎資訊讓這個部分仍不清楚。

⁶ Bundy to President Kennedy, "Politics previously approved in NSC which need review," 30 January 1961, in *FRUS 1961-1963*, vol. 8, *National Security Policy* (Washington, DC: Department of State, 1994), p. 18. 北約在雅典「確認」的文件為 Document C-M (62)48. 參見 State 1920, "Summary of NATO Meeting in Athens," 9 May 1962 以及 National Security Action Memorandum No. 147,

甘迺迪總統在這場總統理性壓倒組織常規的勝利上感到滿意，但是同一時間，另一個與此相關的連續事件同步開展，顯示出重要常規的數目如何超越總統掌控的幅度。除了木星飛彈外，美國在土耳其和其他歐洲國家維持了相當數目的核子武裝戰鬥機。如同史考特·薩根（Scott Sagan）在《安全的限制》一書中犀利的研究所仔細揭露的，這些核武戰鬥轟炸機十月二十二日在北約的軍事基地中，包括土耳其，配置了一個核子快速反應警告裝置（QRA）。這些裝有核子快速反應警告裝置的戰鬥機武力滿載，十五分鐘內可準備起飛，而北約在歐洲的總司令（一位美國將軍——當時是羅瑞斯·諾斯塔德（Lauris Norstad））有權「在收到戰術攻擊警報的事件中，依據積極控制發射（positive control launch）（「故障保險」）程序，出動他的警戒戰鬥機。」⁷ 在前面所描述的白宮會議中，沒有人提及核子快速反應警告裝置。因此這些戰鬥機所呈現出一種戰情升高的威脅姿態，和甘迺迪為了將木星飛彈納入特別命令之下而精確指出的威脅如出一轍，卻未能納入特別命令的規範而仍然涵蓋在現行對於潛在核武使用的授權之下。

此外，在當時安排所接續下來的安全性檢討中，土耳其的中隊指揮官回憶表示，核武安全「是如此的鬆散，所造成的想像讓你無比煩躁……，我們裝載所有的東西 [包括核子彈]，把它放在軟墊上方的毯子上兩個禮拜，飛機遭到拆解，所有的組員都精疲力竭。」他並不認為有人會在未經授權下對他們配備核武的戰鬥機動手動腳，但「事後回想，你不會信任一些持有點 22 來福槍的傢伙，更別說是有熱核彈的人了。」⁸ 所有的這些核子武器都沒有密碼鎖——「作動許

“NATO Nuclear Program,” 18 April 1962 with attached State/Defense paper, “Suggested NATO Nuclear Program,” 22 March 1962, 全部收於 *FRUS 1961-1963*, vol. 13, *West Europe and Canada* (Washington: Department of State, 1994), pp. 389, 391-92, 384, and 387. 被引用的綱領是那些被推薦給一個假設的北約多邊中程彈道飛彈的武力，該假設的多邊武力和於雅典會議中提出而為一般所採行的北約核子綱領一致。可參見來自英國和德國的證據於 Stephen Twigge and Len Scott, *Fail Deadly: Britain and the Command and Control of Nuclear Forces 1945-1964*, Nuclear History Program Project Report, Aberystwyth, July 1997, pp. 244-51.

⁷ Scott D. Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 104. 「故障安全」程序意味著飛機在朝其目標飛行的拉升過程中到達某個高度時，他們若不是收到召回的命令，就是接收指令攻擊他們的目標。相較於實際上的操作，這個程序在紙上作業呈現時看起來相當安全，特別是當我們考量在一九六二年時通訊的脆弱性，尤其是在飛機分散於相當遙遠的基地，像是那些在土耳其基地的飛機甚至可能遭受傳統的攻擊。一般相信這種無法和基地通訊乃是因為敵人的攻擊所致，因此無法和基地通訊是另一個偶發性狀態，飛機的指揮官（在美國而非北約的程序下）也許必須預先將獲得授權使用核子武器的權力授與出去。因為這樣的偶發性狀態一般都無法精準地加以描述（部分是為了避免一個清楚的總統權威喪失時點），其結果就如同布魯斯·布萊爾（Bruce Blair）所指出的，「軍隊指揮官 [至少在此時期] 大概在相當模糊曖昧的權威下運作……。這樣的不確定性要如何缺乏正式綱領的狀況下解決？被稱為制度的風氣——在軍事組織中隨處可見的態度、傳統、信念——可以被認為是對於行為最具有系統性效果。」Bruce G. Blair, *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat* (Washington, DC: Brookings Institution, 1985), pp. 122-23.

⁸ 羅伯特·麥爾加德（Robert Melgard）中校對薩根的談話，引述自 Sagan, *The Limits of Safety*, p.

可裝置」(permissive action links)——即最終成為常規，用以避免意外或是未經授權使用的必要保護裝置。

位於土耳其和橫跨歐洲大陸的北約戰鬥轟炸機上所裝備的核子快速反應警告裝置提供了另一個怪異的扭轉——如果知道它的存在，可能讓蘇聯情報分析家感到費解且擔憂。如同薩根分析的細節所示，美國的戰略部隊雖然在甘迺迪宣佈美國發現位於古巴境內的蘇聯飛彈的那一天，將其警戒提到一個較高的層次，歐洲呈現出一個獨特的問題。諾斯塔德將軍，北約及美國在歐陸的部隊總司令，同時也是柏林危機中的老兵，合宜地擔憂北約準備不警告蘇聯所領導的聯盟，即華沙公約國家。在與英國首相哈洛德·麥克米蘭(Harold Macmillan)的會議中，諾斯塔德同意「北約的武裝部隊不應該放在三級戒備狀態(DEFCON 3)，並因此建議參謀首長聯席會議。」作為一次世界大戰的退伍軍人，英國首相還清清楚楚地記得動員計畫如何促使歐洲沿著邁向戰爭的道路前進。他在十月二十二日的日記中如此描述：「我說我們不會、也不重覆，同意將(北約的警戒)放在這個級別。N[諾斯塔德]同意，並表示他認為北約的盟友會採取同樣的觀點。我說『動員』有時候會造成戰爭。」⁹

甘迺迪對於諾斯塔德的判斷十分印象深刻，¹⁰ 然而根據薩根所顯示的，即便是諾斯塔德的命令，也不足以防止美國位於歐洲的空軍司令官不去符合其空軍部隊在華盛頓上級的希望，而盡其全力加速備妥其戰鬥機上所裝備的核子武器，包括在眾多的飛機上放置核子快速警告器。¹¹

假若事件的開展依循著甘迺迪總統所恐懼的路徑前進——美國攻擊古巴境內的蘇聯飛彈，蘇聯攻擊美國在土耳其的基地，美國在那裏的部隊以發射核武飛彈或是戰鬥機加以回應——歷史學家撥開廢墟的瓦礫，可能會發現造成國家利益和巨大目的衝撞下烈焰大火的起因。¹² 然而上面所勾勒的事件，主要是在組成政府的大型組織所具備的程式與常規中出現，它們一般在重要事件的描述中被

110.

⁹ Ibid., p. 102.

¹⁰ 結果，甘迺迪選擇讓諾斯塔德在危機期間留在他的職位上，並推翻先前取代他的安排。參見 McCone to File, "Executive Committee Meeting on 23 October 1962, 6:00 p.m.," in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, ed. Mary S. McAuliffe (Washington, DC: CIA History Staff, 1992), p. 291.

¹¹ 即便諾斯塔德已經私下去電參謀首長聯席會議主席泰勒，並特別要求泰勒確定個別的軍事體系(陸軍、海軍或空軍)不會對他們在歐洲的司令官有任何不同的警告指示，事情仍舊發生了。Sagan, *The Limits of Safety*, pp. 102-03; 也參見美國大使對北約湯瑪士·芬蘭特(Thomas Finletter)的報告，Paris 1907, 22 October 1962, in Record Group 59, National Archives.

¹² 此種因飛彈危機而催生的恐懼使麥納馬拉和邦迪在預先授與核子使用權力的態度上強硬了起來，到了反對對任何人預先授權的地步。參見，例如 Memcon, "State-Defense Meeting on Group I, II, and IV Papers," 26 January 1963, in the National Security Archive microfiche collection, Burr, ed., *U.S. Nuclear History: Nuclear Weapons and Politics in the Missile Era, 1955-1968*.

漠然地忽視。然而相反的，本章企圖將焦點放在飛彈危機行進的咚咚鼓聲中，提供讓行為者向前邁進的組織決定性特質。

從這個觀點出發，我們再一次將焦點放在三個核心事件：(1) 蘇聯於古巴部署攻擊性飛彈；(2) 美國對古巴強加封鎖；及 (3) 蘇聯從古巴撤出飛彈。當組織理論的暫定假設被用來篩選目前可取得的訊息時，結果是具有啟發性的。

蘇聯於古巴部署飛彈

蘇聯集結之細節

絕大部分關於蘇聯在古巴佈置飛彈的解釋，將焦點放在一些顯著的特點上。舉例來說，一些分析家主張蘇聯部署的規模和同時安置的遠程彈道飛彈（intermediate-range ballistic missiles, IRBMs）及中程彈道飛彈（medium-range ballistic missiles, MRBMs），排除了從古巴防衛的說法所做的解釋。但這個行為卻支持了蘇聯的目標，乃是為了一個快速集結飛彈力量的假設，因為一個懷抱此種目的的國家，會合理地選擇裝置大量的中程彈道飛彈及遠程彈道飛彈。與此相似地，在蘇聯整體戰略核子武力中相對的弱點讓人獲得一個結論，即蘇聯在古巴的核子武器本來是打算矯正戰略平衡，並因此嚇阻美國的威脅，例如使用核武器來防衛柏林。

一個對蘇聯在古巴飛彈建造的完全描述包含了許多的細節，而這些細節和這些假設間似乎並不一致。對於這些讓人費解的特點予以小心檢視暗示著蘇聯在古巴的行動在一九六二年九月到十月間，具有特別的性質，不應該做為理解蘇聯意圖的主要指南。

美國的資料來源和最新從蘇聯獲得的資料，允許我們就蘇聯武力集結的過程，最後以將古巴轉換為一個主要的戰略飛彈基地而達到高峰，現在可將這所有的吉光片羽做一個仔細的系列建構。¹³ 一九五九年秋，蘇維埃政府決定給予古巴武器。一九六二年初，蘇聯和古巴在討論下一階段的軍事援助時，有一陣

¹³ 這些來源包括 Alexander Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro and Kennedy 1958-1964* (New York: W.W. Norton, 1997); Anatoli I. Gribkov, "The View from Moscow and Havana," in Anatoli Gribkov & William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis* (Chicago: Edition q, 1994); 各種中情局的評估，許多重印於 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*; U.S. Congress, House Appropriations Committee, Subcommittee on Department of Defense, *Hearings*, 88th Cong., 1st sess., 1963 (此後都稱之為 *DOD Hearings*); Department of Defense, *Special Cuba Briefing*, February 6, 1963; U.S. Congress, Senate Armed Services Committee, Preparedness Investigating Subcommittee, *Interim Report on Cuban Military Buildup*, 88th Cong., 1st sess., 1963 (此後稱之為 *Cuban Military Buildup*)。下面的描述乃是從前述的來源所重建，其他參考資料會被選取，乃是因為核心事實或是主要資訊倚賴於其他的資料來源。

子的和緩和放鬆。美國觀察到蘇聯大型的乾貨輪在一九六二年上半年，平均每個月僅有十五艘抵達古巴，而那些船隻夾帶了少數的武器。

雖然美國並不知道古巴對蘇聯請求提供傳統武器援助他們的防衛這件事，在一九六二年四月得到統治的蘇維埃主席團（Soviet Presidium）的批准。在他們具有開創性的著作中，亞歷山大·法申科（Alexander Fursenko）和提摩西·納夫塔利（Timothy Naftali）注意到，主席團選擇將原來已經承諾給埃及的地對空飛彈（surface-to-air missiles, SAMs）轉移給古巴。他們區分出赫魯雪夫的提議是另一個不同的決策過程，只是在赫魯雪夫提議六周後，產生了主席團將核子飛彈送到古巴的決定。¹⁴ 對美國來說，這兩個各自獨立的決定產生了一個單一性的組織產出，在夏天時變得清晰可見。七月底，蘇聯的軍備輸送以一種明顯增加的幅度重整，37 艘蘇聯的貨櫃船在八月間抵達古巴的港口，其中二十多次的船運夾帶了軍備的輸送。到九月一日時，蘇聯在古巴的裝備包括了地對空飛彈、海岸防衛用的「索卡」（Sopka）巡弋飛彈（類似於一個無人駕駛的噴射飛機）、可以發射傳統反艦飛彈的巡邏船艦、超過五千名蘇聯技術人員和軍事人員、以及大量負責運輸、電子和設備組裝的人員。¹⁵

第一批蘇聯的核子彈道飛彈在九月八日到達古巴島，經測量總長 59.6 呎（不含 13.7 呎的鼻錐）、直徑 5.4 呎。中程彈道飛彈藏在蘇聯船隻原來為了木材貿易而設計的特大艙口的甲板下，被秘密地運送到古巴。九月十五日，鄂木斯克號（Omsk），帶有第一批的中程彈道飛彈，停靠在馬力爾港（Mariel）的碼頭，跟隨其後的是第二艘具有大型艙口的貨輪，帕他瓦號（Poltava）。因此，其他的中程彈道飛彈、飛彈運輸拖車、飛彈燃料加注車、特殊廂型雷達車、飛彈升降豎起架、建立核子彈頭儲存碉堡所需的材料和其他與戰略飛彈相關的裝置，抵達古巴並迅速送往施工工地（其中一部分已事先預備好了）。類似的給遠程彈道飛彈的設備也已到達。九月的船運也不限於核子彈道飛彈，整個月下來，蘇聯船隻穩定的流入，帶來了伊留申 28 型中程噴射轟炸機，以及第一批蘇聯最先進的噴射戰鬥機，米格 21（MiG-21s），和其他的地對空飛彈、巡弋飛彈和巡邏艇。蘇聯公開只承認他們曾同意藉由輸送技術專家訓練古巴的勤務人員和「為了完全防衛性目的所設計的……武器裝備及軍事設備」，來協助古巴抵抗來自「攻擊性帝國主義圈」的威脅，莫斯科聲明完全沒有必要將其所有的核子武器送到別的國家。¹⁶

¹⁴ 一九六二年四月，主席團決定對古巴提供防衛性軍事援助，參見 Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 158-70. 一九六二年五月調度彈道飛彈的接續決定，參見前揭書，第 170-81 頁，以及第二章的討論。

¹⁵ *Cuban Military Buildup*, pp. 5 ff.; 也參見 Roger Hilsman 在 *Briefing* 中的描述。

¹⁶ 危機前蘇聯政府的關鍵公開言論為一九六二年九月十一日的新聞發布，重印於 David L. Larson, ed., *The “Cuban Crisis” of 1962: Selected Documents, Chronology and Bibliography 2d ed.* (Lanham: University Press of America, 1986). 其中第 25 頁為引用的資料。

十月份的船運以一個加快的步伐帶來了更多同樣的裝備，如此直到十月二十四日——也就是美國隔離古巴的開始日。美國方面並不知道中程彈道飛彈的核子彈頭，以及數十枚給索卡海岸防衛巡弋飛彈的核子彈頭、六枚伊留申轟炸機的核子炸彈、和十二枚短程戰術核子火箭的核子彈頭，在十月四日就已經抵達。¹⁷ 就在封鎖即將展開之際，又有 24 枚用於遠程彈道飛彈的核子彈頭運抵古巴。的確，大量的乾貨貨櫃船，包括那些載有遠程彈道飛彈的那些，在正式宣告封鎖時正航向古巴。

原始的計畫要求所有船隻在十月二十日以前要啟航往古巴的航道上、抵達該島並在美國國會選舉前送達他們的貨物。¹⁸ 赫魯雪夫和葛羅米柯 (Gromyko) 一再告訴甘迺迪和其他人，蘇聯政府將會在選舉後強制對柏林危機達成和解。

即便沒有這些被阻撓的船隻所運載的軍備，島上的軍事設備所構成的型錄包括下列各項：

1. 中程彈道飛彈 (MRBMs)。有六個給移動中程彈道飛彈的野戰發射場，四個位於靠近哈瓦那西南 50 哩的聖克里斯多 (San Cristobal) 區域，另外兩個靠近哈瓦那東方 135 哩的大薩瓜 (Sagua la Grande)。每一個場地包括四個發射點、移動地面支持設備、將彈頭從分離的核子彈頭儲存設施帶到發射場地的運輸設備，以及多餘的飛彈防護帳篷，表明蘇聯意圖在每一個發射點上保有還擊能力。全部六個場地，每一個配有四具發射器，每兩個發射器有一枚備用的飛彈，這意味有 36 枚中程彈道飛彈，加上另外六枚欺騙可能的美國攻擊機（或是訓練用）的假彈，因此總共不是 36 枚就是 42 枚中程彈道飛彈。中程彈道飛彈的射程有 1,100 海哩，所有的飛彈都已經抵達了古巴，它們被分編為三個發射單位。

2. 遠程彈道飛彈 (IRBMs)。給比較重的遠程彈道飛彈的三個固定的混凝土發射場被觀測到正在興建，第四個正要開始。其中兩個發射場給一個飛彈師，位於靠近哈瓦那的瓜納哈伊 (Guanajay)。其他給另一個飛彈團，會在雷梅迪奧斯 (Remedios)（仍然在興建初期）。每一個發射場有四個發射點、混凝土控制碉堡、核子武器運輸設備和飛彈維護設備正在施工。本來會有 16 個發射器，每兩個發射器會有一枚備用的飛彈，總共會有 24 枚遠程彈道飛彈。蘇聯遠程彈道飛彈的射程可達 2,200 海哩。雖然相關的飛彈設備都已到位，這些場地也都在

¹⁷ 法申科 (Fursenko) 和納夫塔利 (Naftali) 表示有 45 顆提供裝載於中程彈道飛彈的彈頭被送到古巴（雖然為什麼 36 枚飛彈有 45 顆彈頭的原因仍不清楚）。格里波柯夫表示有 80 顆彈頭給索卡飛彈；法申科和納夫塔利 卻說只有 36 顆。比較這兩種不同說法，參見 Gribkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 45-46 及 Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 213, 217. 法申科和納夫塔利指出中程彈道飛彈每一顆彈頭的威力相當於一百萬噸黃色炸藥 (TNT)；美國情報來源認為這些飛彈的彈頭能產出二到三百萬噸黃色炸藥的威力。

¹⁸ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 213 (引用一份九月二十五札卡諾夫將軍 (Marshal Zakharov) 總司令及海軍作戰總司令福金 (Fokin) 上將給主席團的便箋)。

施工中，但沒有遠程彈道飛彈到達古巴島上。赫魯雪夫也同時計畫為蘇聯攜帶彈道飛彈的潛艦，連帶水面戰艦的艦隊，建立一個戰略海軍基地，但是在甘迺迪公開的警告後，他在九月時暫停所有海事部分的部署，因為擔心海事上的準備對焦慮的美國人來說會更難以隱藏起來。在危機過後，美國懷疑如果蘇聯已經能擴張他們的基地，其他區域也會為更多的飛彈單位部署準備著。¹⁹

3. 伊留申 28 轟炸機 (IL-28s)。有多達 42 架未組裝的伊留申 28 轟炸機 [北約稱之為「米格魯」(Beagle, 一種小型獵犬，譯註者註)] 抵達二個古巴的空軍機場，聖胡利安 (San Julian) 和奧爾金 (Holguin)。這些噴射轟炸機具備投擲 6,000 磅核子或非核子炸彈到 600 海哩範圍區域內的目標後返回其起飛基地的能力，全部的飛機中只有七架在危機尾聲時完全組裝完畢。美國情報部門懷疑這些轟炸機可能有核子彈，而他們是正確的。九月時，回應甘迺迪對於在古巴部署核子武器所造成後果的公開警告，赫魯雪夫批准了部署六枚可能由這些飛機施放的快速投擲核彈。²⁰

4. 薩姆地對空飛彈 (SAMs)。24 個 SA-2 發射場環繞在古巴外圍島嶼，構成一個緊密編織的空中防衛周界，蘇聯將三個飛彈營組織為二個防衛區，每一個發射場由六個發射架構成 (總共 144 個)，每一個都配有一枚待射飛彈和三枚供重新裝填用的飛彈。這種飛彈具有 80,000 呎的射高和水平 30 海哩的射程，一個延伸雷達系統被部署來以支援空防。除此之外，設置了大量的高射炮來處理低空防禦。

5. 巡弋飛彈。至少四個海岸巡弋飛彈場被建立，座落於靠近主要的海灘和港口區域，部署了總數達 16 架長 34 呎的發射台和導引設備，每個發射台配置五枚飛彈，總共 80 枚飛彈。美國方面從來不知道有許多 (如果不是全部都有) 核子彈頭被配備到飛彈上。有著高達 40 海哩射程的巡弋飛彈，對於船艦和兩棲登陸會造成巨大的威脅。

6. 戰術性核子飛彈。九月時，同樣的也是對於甘迺迪警告的部分反應，赫魯雪夫在三個被其地面部隊所區隔的三個支隊增加了 12 枚「月神」戰術核子飛彈。這些在西方被稱作蛙式 (FROGS)，為「陸上無導向火箭」(Free Rocket Over Ground) 的縮寫。它們的射程大約 20 哩。這些火箭並非派遣到古巴的地面作

¹⁹ 然而，H 級彈道飛彈潛艦 (北約代號為旅館) 的部署被四艘 F 級 (北約代號為狐步) 攻擊潛艦所取代，每一艘在其傳統武裝上裝備有一枚核子武裝魚雷。Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 213-14. 這艘柴油潛艦於十月一日封鎖已經開始時駛向古巴，它們當時受到美國戰艦密集的反潛追蹤，最終迫使它們在美國的監控下浮出水面。關於於東古巴 (已知的中程彈道飛彈及遠程彈道飛彈發射場都位於古巴島的西部和中部) 部署計畫證據的參考資料，參見 CIA, "Deployment and Withdrawal of Soviet Missiles and Other Significant Weapons in Cuba," 29 November 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 357. 這個評估最後證明，對主要蘇聯軍事硬體追蹤的正確度是十分出色的。

²⁰ 關於伊留申 28 的數量，參見 CIA memo, "Deployment and Withdrawal," p. 360. 蘇聯方面的資料則傾向較低的數目，有可能是因為一些條板箱可能裝載了不同種類的飛機。關於赫魯雪夫在九月四日白宮發出警告後仍送核子彈給古巴的決定，特別參見 Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 209-12; 也參見 *DOD Hearings*, pp. 6, 15-16; *Cuban Military Buildup*, p. 7.

戰單位正常命令的一部分，而是後來因赫魯雪夫個人命令而添加的，目的在提供戰區一個對抗可能來自美國攻擊的核子防衛。²¹

7. 科馬導彈巡邏艇 (KOMAR Guided Missile Patrol Boats)。至少有 12 艘高速科馬巡邏艇在馬力爾和巴內斯 (Banes) 執勤。它們重達 66 噸，長約 83 呎，每艘巡邏艇搭載了 2 枚飛彈，射程約 10 到 15 海哩。

8. 米格 21 戰鬥機 (MiG-21 Aircraft)。四十二架最新的蘇聯高性能米格 21 戰鬥機被送到古巴空軍基地。裝備空對空飛彈，這些攔截機能夠在四萬呎高空加速到一千節。在危機期間，美國了解到大批飛機將由蘇聯飛行員所操作，超過 40 架的早期米格 15 和米格 17 戰鬥機已在七月的集結時就被送到古巴。

9. 蘇聯部隊。一個完整的蘇聯戰鬥群 (Group of Soviet Forces)，類同於駐紮在東歐邊境的類似單位，被調遣到古巴，乃是一九六二年五月飛彈決定的一部分。部署了四個重裝機動步兵團，備有蘇聯最現代化的戰車營和突擊步槍。總數上，當危機爆發時，有超過四萬名蘇聯大兵和技術專家在古巴，還有數千名戰備人員尚未抵達。蘇聯的地面武力被部署在四個主要的軍事基地（在西古巴的阿爾特米薩 (Artemisa) 和聖地牙哥德拉斯維加斯 (Santiago de las Vegas)，在中古巴靠近雷梅迪奧斯，在東古巴靠近奧爾金)。

這些武器裝備和相關設備的運送需要超過 100 艘次的船舶裝載，它們的建造和保護需要超過四萬名俄國人員。毫無疑問地，蘇聯所從事的不僅只是挑釁，還包括在古巴真正的大規模軍事集結。據推測，這些活動的協調涉及一個以較不挑釁的方式進行集結，首先透過防衛性武器的引入，再接續第二階段攻擊性武器的抵達。（雙邊都了解美國語彙上的「攻擊性武器」最起碼是包括核子武器的。）一名分析家可能預期現有關於蘇聯行動的證據可以做為蘇聯計畫的線索來源，並因此以該行動說明了他們在著手這場冒險的意圖。

²¹ 雷蒙·葛特霍夫 (Raymond Garthoff) 斷言，蛙式 (FROGs) 經常被當成傳統武器加以部署，只有被當成炮兵火箭系統時，才有搭載核子武器的能力，同時他也認為沒有核子武器被派送給古巴的蛙式。Raymond L. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis* rev. ed. (Washington, DC: Brookings Institution, 1989), p. 38 n. 64. 然而，現在對於派送搭載核子武器的蛙式到古巴這件事已經毫無疑問了。

事實上，蛙式是十分不精準的武器，實際在投遞傳統彈藥上是不中用的。從已觀察到的蘇聯軍事行為所做最好的推論，認為蛙式只有在戰區核子系統依附於師軍團總部層級的地面部隊情形下，被視為具有作用或是符合成本效益的角色。因為它們的使用明顯地受到特別的控制，蛙式通常不會在戰區和其他的火炮一併被觀察到，而是佈置在軍營的後方。監看一九七九年蘇聯對阿富汗入侵的情報分析家注意到，蛙式和一些蘇聯的師部一同被送到阿富汗。數天後，蘇聯的統帥層級明顯地理解這個錯誤，因為蛙式立即地和師部分離，並被送回蘇聯本土。澤利考 (Zelikow) 於一九九八年二月十日訪問了退休的中情局官員道格拉斯·麥克義勤 (Douglas MacEachin)。因為蛙式是如此不妥適的武器，需耗時良久才能開火並再裝填，少數的觀察家，不論是來自美國或蘇聯，都曾認為僅僅 12 枚像這樣的火箭在古巴只會傳統火炮的價值。在蛙式於十月二十五日被低空偵察飛行給辨識出來後，五角大廈立即假設蛙式具有核子武裝，並因此修正對古巴的攻擊計畫。直到九月份赫魯雪夫要求其他的核子防衛選項前，部署在古巴的古巴蘇聯軍事團並沒有師部總部，也沒有證據指出蛙式被視為對於軍事團是合適的輔助。

然而，對於蘇聯的全副武裝行為進行謹慎的檢視後，揭示出的疑問比其所回答的更多。當更多關於蘇聯方面的資訊可以取得後，這個謎團也變得更大。也許最驚人的問題在於，為什麼蘇聯似乎對 U-2 偵察機對於他們軍事行動的偵察可能性毫不在意？在捕捉到一九六〇年(最佳的)高空飛機之一之前，蘇聯對於 U-2 的能力不可能抱有任何的幻想。因此，如同美國的照片蒐攝專家安隆·卡茲 (Amrom Katz) 所說的，「基於密集間隔的監測」，蘇聯「不可能期待他們在古巴的飛彈發射場逃過偵察。」²² 如果他們想避免被發現，他們必然會預期 U-2 偵察機的出沒，並以此來設計他們的軍事行動。但考量他們實際上做的：

1. 薩姆地對空飛彈。蘇聯運往古巴的 SA-2 式地對空飛彈(在當時)乃是十分精密的制空飛彈。薩姆地對空飛彈做為此一類型的計畫，曾經在一九六〇年擊落一架飛越蘇聯的美國 U-2 偵察機，和另一架於一九六二年九月九日飛越中國的 U-2 (一枚位於古巴的薩姆地對空飛彈在十月二十七日擊落了一架 U-2)。(足見)蘇聯所裝置的周邊防禦因此能夠有效地拒絕 U-2 在古巴自由飛行區域出沒。地對空飛彈防衛網在十月九日到位，而且明顯已經準備妥當。原始的部署計畫事實上在七月時遭到修改，目的在確保空防要首先到位。至少赫魯雪夫希望確定任何來窺伺的 U-2 偵察機會被擊落。但在十月十四日一架 U-2 第一次飛越中程彈道飛彈發射場地時，(蘇聯)沒有採取任何的對抗行動。美國困惑且懷疑薩姆地對空飛彈或是其雷達甚至沒有在運作。如同索倫森 (Sorensen) 回憶中所表示的：「為什麼蘇聯沒能協調好時機仍然是無法解釋的。」²³ 然而他們有協調時機，那麼為什麼他們沒能試著擊落 U-2 呢？

2. 偽裝。蘇聯在古巴中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈發射場的建造接續進行，幾乎沒有試圖加以掩飾。華盛頓國家照相判讀中心 (National Photographic Interpretation Center) 的主事人亞瑟·隆德 (Arthur Lundahl)，以及判讀出飛彈的小組領導人覺得奇怪，「為何蘇聯將飛彈和所有的援助設備以這樣一個暴露在開放的野地，而必然會引起照相判讀者注意的姿態出現呢？」蘇聯政府十分清楚美國照像機的能力。²⁴ 照道理來說，他們已經意識到 U-2 會飛越領空，這個行為似乎如此讓人困惑難解，驅使一些分析家甚至開始假設蘇聯必然是希望美國發現在建造中的飛彈發射場。這樣一個假設和早期蘇聯的行為並不一致，也忽視了一個進一步的事實，即在美國公開揭露蘇聯的行動後，他們便匆匆忙忙去遮掩這些飛彈發射場。羅伯·甘迺迪回憶中表示：「我們從來沒搞清楚過為什

²² Amron Katz, *The Soviets and the U-2 Photos—An Heuristic Argument*, RM-3584-PR (Santa Monica: Rand Corporation, 1963), p. v.

²³ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 191-92; Gribkov, “The View from Moscow and Havana,” p. 28. 來自國家安全局 (National Security Agency, NSA) 的訊號情報於九月十五日偵測到薩姆地對空飛彈的雷達輻射，及十月九日一個完全空中防衛網絡的證據。參見來自國家安全局的解密檔案。關於索倫森的引用，參見 Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper and Row, 1965), p. 673 (emphasis added).

²⁴ Dino A. Brugioni, *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*, ed. Robert McCort updated ed. (New York: Random House, 1991), pp. 204-05.

麼他們等到最後才這樣做。」²⁵

3. 興建的速度。「幾乎大家都同意蘇聯[興建中程彈道飛彈]軍事行動的後勤效率。」蘇聯裝置飛彈的速度的確「讓人驚豔」。²⁶ 然而，直到美國正式宣告封鎖前，蘇聯迴避白晝，也沒有日以繼夜地施工。如果一開始他們就限制興建活動只在黑夜進行，並在白天遮掩這些場地，他們可能得以逃過偵察。

4. 飛彈場地。位於古巴的薩姆地對空飛彈、中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈發射場的施工，就是把它們建得確確實實像位於蘇聯的薩姆地對空飛彈、中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈的發射場。十月十六日，中情局代理局長馬歇爾·「派特」·卡特（Marshall “Pat” Carter）向甘迺迪和他的顧問簡報，說明整個部署模式是如何「和位在蘇聯類似飛彈部署表現上一模一樣，是大約每五哩間隔的複合式建築。」蘇聯的地對空飛彈發射場被放在蘇聯已建立的戰略飛彈基地防衛的模式中，²⁷ 這使得判讀蘇聯興建活動成為可能。美國的分析家有位於蘇聯的飛彈及部署模式類似的照片，甚至還有一個蘇聯飛彈設施建造的手冊，是蘇聯的歐雷格·潘可夫斯基（Oleg Penkovsky）上校交給美國情報單位的。²⁸

第二組疑問因為蘇聯軍事行為各種的不一致性而被提出。在隆德確認他的組員發現了飛彈的那一天，他注意到一個主要的謎團：「為什麼蘇聯在從蘇聯到古巴輸送飛彈的路上動用了廣泛的安全措施，然而一旦到了古巴，卻沒有避免空中偵察的安全程序？」舉例來說，思索一下蘇聯在偽裝一事上的行為。一直要等到美國正式宣布發現了飛彈並宣布進行封鎖後，蘇聯也才開始遮掩那些已經被公開辨識出的物件和裝置。與此類似的，雖然蘇聯在聖胡利安組織戰鬥機前已經進行開箱並組裝伊留申 28 轟炸機，但要到美國宣布封鎖後，蘇聯在聖克里斯多的部隊才開始興建永久性軍營。但最令人不解的不一致性則是同時建造中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈發射場。鑒於快速完成中程彈道飛彈布置的重要性，要如何才能解釋在中程彈道飛彈發射場完工前，就大力設置更為昂貴且較不易挽救，且更為醒目的遠程彈道飛彈發射場呢？

第三個令人感到困窘的，源自核子飛彈的戰略性本質。蘇聯到底在這些飛彈上打著什麼樣偶然性的算盤？雖然美國戰略優勢使得蘇聯任何的第一擊顯得孤注一擲或是令人絕望，難道一些飛彈是要做報復性反擊使用的嗎？這些所有的飛彈發射場都是「鬆軟的」，因此在面對美國的攻擊時極度脆弱。蘇聯並未花

²⁵ Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W.W. Norton, 1969), p. 58.

²⁶ Albert and Roberta Wohlstetter, *Controlling the Risks in Cuba*, Adelphi Papers (London: International Institute for Strategic Studies, 1965), p. 12; *DOD Hearings*, p. 6.

²⁷ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 79; *Cuban Military Buildup*, p. 11; *DOD Hearings*, pp. 44-46.

²⁸ 雖然這個標題對潘可夫斯基（Penkovsky）溢美太多，對美國衛星卻又太少，參見 Jerrold I. Schechter and Peter S. Deriabin, *The Spy Who Saved the World: How A Soviet Colonel Changed the Course of the Cold War* (New York: Charles Scribner's Sons, 1992).

費力氣去加固它們，他們在施工時也未預留未來去加固它們的企圖。更讓人費解的事實在於，蘇聯給每一組的發射台多運送一枚彈道飛彈，據推測他們計畫能夠再裝填而後進行第二輪的核武齊射。但要在什麼情況下，才能去想像再發射的機會存在呢？在任何一種偶發性狀態，蘇聯幸運的話能夠避免美國的先發制人行為，並在每一個發射台上裝載一枚飛彈進行一次齊射。在那種狀況下，美國毫無疑問地，會在任何可能的重新裝填並再度發射之前，摧毀那些飛彈發射場。因此，這些原始部署計畫中的第三枚備用裝載飛彈基本上是沒有用的。誠然，似乎只有一種可想像的偶然性，讓蘇聯或許可能有一個從軟土場發射第二枚飛彈的機會：如果在美國發現這些飛彈之前，飛彈在發射對抗美國的第一擊攻擊後，第二枚飛彈也許有可能裝填到發射台上，並發射第二輪。然而，在美國發現這些飛彈之前，或是就蘇聯對他們既成事實的披露，他們可以進行這樣一個奇襲的可能性似乎是無限小。

第四，蘇聯政府對於其送飛彈到古巴最令人信服的辯護，是主張這些武器將能阻礙任何人使用任何的核子武器，特別是它將嚇阻美國在柏林或是古巴不去升高任何一個在地衝突到達使用核武的層次。赫魯雪夫對主席團解釋指出，這些飛彈「有一個目的——去嚇唬他們[美國人]而克制他們……而讓他們自食惡果。」²⁹ 儘管如此，蘇聯政府部署這些武器的方式卻大幅地增加了核子武器被使用的機會，且首先是由莫斯科，而非華盛頓，來使用。要擊敗美國對古巴的侵犯，赫魯雪夫已經下令蘇聯軍隊進行核子海岸防衛飛彈及戰區戰術核子武器的武裝。但這個舉動並無法嚇阻來自美國的侵略，因為美國從來都不知道海岸防衛飛彈已經部署了核子彈頭，而僅僅在危機的晚期發現戰術性核武。當時正在進行的蘇聯計畫和軍事指導綱領，將會有機會召致對美國的入侵者使用核子武器。海岸防衛飛彈的本意是用來發射以對抗海岸外的入侵船艦，戰術性核武是企圖用來對抗入侵者登陸後部隊的集結，這兩個系統在古巴唯一可取得的彈頭是核子武器。

第五，蘇聯在古巴軍事人員的行為似乎有些輕微的精神分裂，雖然他們極力地掩飾他們的身份（例如，部隊不穿軍服，反而著休閒褲和運動上衣），但是許多跡象標示了他們的存在：「年輕、髮線修剪整齊、體態健美、晒得黝黑的」技術專家，著平民服裝抵達古巴碼頭，四人一排且如卡車車隊一般向前行進。³⁰ 馬洪（Mahon）代表在眾議院撥款聽證會上特別提到一個更讓人目瞪口呆的訊息，他觀察表示：「這些單位在這些男子集結和居住的營房區域陳列出大量描述他們的勳章，這似乎並非單一個案。這對諸位是否意味著某些事呢？」事實上，蘇聯的單位在他們所住的營房前，以標準蘇聯地面部隊中同時代表著步兵團和

²⁹ 引用自 Fursenkova and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 182.

³⁰ Cuban Military Buildup, p. 6.

裝甲部隊的勳章、精英衛隊的徽章、甚至是一個紅軍的紅星裝飾該區域。³¹ 與此類似的，在剩下的整個軍事行動中，軍事設備的地點不僅僅是大刺刺的標誌，也是個引人注意的攻擊目標，舉例來說，米格機。正如同羅伯·甘迺迪所不斷尋思的，「俄國人和古巴人令人費解地將他們的飛機，機翼連著機翼，在古巴的空軍機場排成一線，使它們成為完全的攻擊目標。」³²

組織執行

蘇聯集結過程中的某些反常現象，必須一路追查到蘇聯本土某些特定個人的錯誤與粗心大意。蘇聯說服卡斯楚接受飛彈的小組同時也回報給赫魯雪夫關於此一計畫的可行性，他們告訴赫魯雪夫，他們認為古巴的森林或是棕櫚樹能夠掩蔽飛彈，這個宣稱後來特別引起了蘇聯軍事分析家的譏笑。³³ 但是這許多問題和看起來似乎矛盾的事，如果觀察者從蘇聯組織產出的角度來看，就大大降低其迷惑難解之處。關於組織的資訊和它們特別的功能在公開文獻中相當少見，但一些有見識的推測十分具有啟示性。

最後將飛彈送到古巴的決定是由主席團所下，但其運作的細節——也就是從一般性決定到把飛彈送到古巴實際加以運作的這段路徑——則被授與給合適的蘇聯組織。標準的蘇聯操作方式，特別是涉及核子武器的部分，被施加了機密性，讓美國政府無法以任何方式取得。因此，每一個組織「知其如何為其所為」的習性，被缺乏其他組織活動資訊和無法縱觀全局的狀況而強化。

飛彈被船運送到古巴、卸貨和輸送到正在建造的發射場所暗中從事的秘密態度，乃是重要的組織勝利，閃避了所有偵察方式而直到飛彈被部署在現場。阿納德爾行動（Operation Anadyr）的這個部分，是蘇聯總參謀部的聯三下³⁴一個特別設立的次級單位所加以計畫，總參謀部則和蘇聯情報單位密切合作。精心設計各種完全機密的常規，數個「假消息」的程序也被確立，用來欺瞞各個窺探的眼睛。³⁵ 古巴人幾乎完全被排除在事關敏感的港口區域和基地位置的報告之外，但是一旦這些武器和設備抵達古巴，另一個組織就接手了——即蘇聯駐古巴部隊的作戰指揮部。

³¹ DOD Hearings, p. 23.

³² Kennedy, *Thirteen Days*, p. 59.

³³ 甘迺迪本身就曾收過這樣差勁分析所做保證的經驗。在一九六一年批准由中情局所訓練的古巴流亡者執行豬羅灣入侵計畫之前，甘迺迪曾被告知，如果失敗了，入侵者會「逐漸消失」而成為山中的游擊隊，但那些山在登陸位置 80 哩之遙，中間還被沼澤所阻隔。參見 Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (New York: Houghton Mifflin, 1965), p. 234.

³⁴ 原文為 operation brench(行動部門)，相當於中華民國國防部參謀本部的聯三(主管作戰及訓練)。

³⁵ 關於對一名參謀本部規劃人員的摘要總結，參見 Gribkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 23-38.

駐古巴蘇軍由伊薩·普利耶夫（Issa Pliyev）將軍所指揮，他曾經是領導北高加索軍區的炮兵軍官。蘇聯戰略火箭軍曾經希望由其所屬的一名將軍掌管該職（因為它提供了彈道飛彈單位），但赫魯雪夫想要普利耶夫，因為如果普利耶夫的身份被發現了（他以假護照入境古巴），飛彈機密並不會泄露出去。更為重要的是，赫魯雪夫可以信任普利耶夫個人。赫魯雪夫和國防部長馬林諾夫斯基（Malinovsky）長期以來和普利耶夫是朋友，且普利耶夫才剛剛領導一個軍事行動，在新切爾卡斯克（Novocherkassk）使用機關槍鎮壓了反抗的平民暴動。然而，普利耶夫的副官和他在總部的下屬，卻都是從戰略火箭軍中調集過來的。

這個後果是普利耶夫，這個老炮兵退伍軍人，和他的副手及其參謀相處的很差，造成了陰鬱的指責和爭吵的氛圍。一旦他們抵達古巴，其來自不同軍種的屬下，就盡速回歸到他們原來的操作程式與常規中來執行他們的工作，只是他們也馬上發現他們必須改變或被忽視原始的指示。「在莫斯科的地圖上看起來有條理有邏輯的，在古巴的地面常常變得行不通。」³⁶

飛彈單位來自戰略火箭軍，對他們來說，從來沒有一枚中程彈道飛彈或是遠程彈道飛彈離開過蘇聯的土地。極少數（如果有的話）被分派到裝置飛彈的人員曾經去過蘇聯以外的地方。蘇聯戰略火箭小組和他們的設備（包括在莫斯科紅場遊行所使用拖曳中程彈道飛彈的拖車豎立架）、他們的材料（包括各式各樣提供飛彈燃料和電力的獨特支援車輛和系統）、和他們的技術訣竅（know-how）一起到了八千哩外一個他們不熟悉的小島上。

在這些發射場上，每一個小組，按照手冊的書面指示，做他們知道該如何做的事——放列飛彈。每一個中程彈道飛彈發射場由四個發射台構成，是因為一個中程彈道飛彈發射場有四個發射台；在每一個遠程彈道飛彈發射場，兩對一模一樣的發射台間隔 750 呎分開，因為那是手冊上所記載的遠程彈道飛彈發射台的距離；一枚備用的飛彈被運到每一對組發射台旁，因為在蘇聯西部瞄準西歐的中程彈道飛彈發射台，在其通常部署下具有還擊的能力；沒人試圖加固發射場，並非因為有任何發射第一擊的意圖，而是因為沒有一個蘇聯的飛彈發射場曾經被加固過，蘇聯的戰略火箭部隊並未在蘇聯加固飛彈場，也沒有執行這項行動的設備或是程序；根據既有的規格，核子彈頭儲存碉堡以固定的尺寸和必要的材料加以興建，否則它們可能無法通過儲存碉堡的標準檢查測試。

其他組織行為的事例就更加細微了。如果一架 U-2 飛越發射場，沒有偽裝確定會使飛彈被美國發現。一開始，他們希望飛彈能夠隱蔽在古巴眾多的樹林區域。在飛彈危機發生的最初幾天，甘迺迪和他的助理們也擔心飛彈可能藏身

³⁶ Ibid., p. 39.

樹林中，使得一次可能的空中打擊失敗。但蘇聯的希望和美方的擔憂都搞錯位子，野戰單位更了解狀況。如安那托立·格里波柯夫（Anatoli Gribkov）將軍所解釋的：

[主席團] 沙羅夫·拉希多夫（Sharaf Rashidov）已經向國防會議報告關於古巴的森林將剛好可以提供我們飛彈所需要的掩護這件事，只有一個完全不了解這些技術性事項的人，才可能得到這樣一個結論。一個發射飛彈的複合式建築是不易偽裝的。這個區域充滿了瘦長、直立的火箭，但是有多元的指揮和支援建築，一排排的燃料車和油箱，和數百米長電纜——全部環繞在讓發射台下錨固定的大型混凝土板上。一旦沉重的設備搬入，這樣一個設施——而不是建立的通道——可能躲過地面的視線。然而，從上方來看，它的的確確像一個向外凸出突兀物件。

此外，古巴的天氣使得樹林區不是一個合適隱藏蘇聯部隊和武器的地方。這個島的森林一般來說太稀少，由一些叢聚的棕櫚樹或是厚重的矮樹灌木叢所構成，在這些灌木叢中，空氣幾乎無法流通，濃郁而潮溼的高熱使人難以忍受。在白天不但不能提供一個讓人歡迎的涼快樹蔭，這些樹林就像是個大海棉，吸入空氣中的溼氣，從而使得人和機器一樣都因為溼熱而益加的脆弱。更糟的是，在這個島的東部森林內有許多有毒的瘡創樹，只是碰觸樹皮就讓人的皮膚起水泡。³⁷

即便如果軍事行動的單位有命令要隱藏他們的活動，他們也命令要把工作完成並讓所有的軍事武力在十一月初前要備便行動。

除了格里波柯夫的說明外，更多偽裝的努力是可能的，而且在甘迺迪向世界揭露飛彈已經被發現了之後（也是在格里波柯夫到達古巴擔任總參謀部的表，來檢查普利耶夫的進度後）才進行偽裝。在甘迺迪發表完演說數日後，照片判讀專家受到干擾，他們注意到「除了使用樹木、灌木叢和矮樹叢來隱蔽飛彈設備外，各種的偽裝形式也被使用。裝飾用的編織網被豎立蓋住一些飛彈支持設備上，塑膠的偽裝包覆物出現在一些發射台和起重機上，一些飛彈和飛彈運輸工具上方的帆布罩被繪上引起混淆的圖案。」更多的工作清楚地只在夜間進行。這些努力並未能完全隱蔽這些發射場，但它們的確使這些軍事設備、設施更隱晦模糊。甘迺迪對著中情局局長約翰·麥康（John McCone）大聲地驚嘆道：「如果我們沒有拿到那些早先的相片 [在它們覆蓋偽飾物前]，我們很可能就錯過它們了。」³⁸ 果真如此，美國的審議討論將可能有完全不同的決定。

因此，對於沒能裝上較好的偽飾手法，格里波柯夫的藉口只是這個故事的一部分。一連串為這些軍事行動進行偽裝的努力是可能的，但是這些建造飛彈的單位沒有偽裝的常規，他們在蘇聯從來就不需要為建造活動偽裝。此外，這個指令有二個相互競爭的目標：做好行動準備和隱藏其活動。野戰單位必須從

³⁷ Ibid.

³⁸ Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, p. 437. 甘迺迪對麥康在十月二十六日於橢圓形辦公室的談話，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 473.

中選出優先項目。偽裝可能會造成對身處熱帶高熱環境中在編織網和塑膠包覆物下工作的人極端不舒適；只在黑夜工作還要極力地隱身，可能會減緩施工的步伐，並使工作嚴重落後預定的進度。情報機構很可能會做不同的選擇，但從事飛彈部署的野戰單位可能被期待其首要之務在於完成可能的戰鬥準備，特別當指令附帶了一個完成日期時。因此在飛彈部隊中的單位盡其所知而為，有時候甚至竭盡其力卻沒有來自普利耶夫所指揮的其他軍營非常規的協助。普利耶夫的副手「常常[和海軍司令官]在室外網球場打球，彷彿他們遠離塵囂。」³⁹只有等到美國發現（以及總參謀部的檢查小組）所帶來的衝擊，才對組織行為產生極大的改變。

至於薩姆地對空飛彈的謎團則更為困難。有直接的證據顯示赫魯雪夫特別擔心 U-2 在空中的偵蒐可能會發現飛彈的存在。七月時，讓他得分的船隻啟程前往古巴時，赫魯雪夫秘密地請求甘迺迪，停止在國際海域飛越蘇聯船隻的上空作為一個和平的姿態。⁴⁰ 如果赫魯雪夫能不理會柏林問題的話，甘迺迪就同意。赫魯雪夫收下了甘迺迪的同意（但閃躲他對柏林的請求）。此外，赫魯雪夫同時確保地對空飛彈會先到古巴，以便保護古巴上空不被 U-2 偵察機飛越。⁴¹

格里波柯夫抵達古巴檢查工作進度時，普利耶夫收到了一些壞消息：飛彈大概已經被美國人發現了。一架 U-2 於十月十四日才飛越飛彈所部署的區域。蘇聯的防空單位也偵察到領空的飛越，但並未採取行動。（十月十五和十七日，更多的領空飛越，據推測也被蘇聯偵察到。）現在到了十月十八日。

為何沒有行動？地對空飛彈是可以操作的。但是，格里波柯夫回憶表示：「莫斯科把它們送到古巴來防衛空中攻擊，而非防範空中情蒐。在沒有被判定為立即的侵略下，薩姆地對空飛彈的指揮官甚至不會允許使用他們的雷達來追蹤飛過頭上的間諜機。」格里波柯夫已經知道了七月發布，要求地對空飛彈在古巴預備妥當的特別命令，但他認為它們來自他更直接的上級，國防部長馬林諾夫斯基，⁴² 而他明顯地沒有露出任何赫魯雪夫期望使用地對空飛彈來對付來進行窺探的 U-2 的端倪。我們能夠假設普利耶夫對此同樣無知。更中肯的，看起來這些給空軍防衛單位現行的命令，告訴他們如果遭受攻擊時才要火力大開，也

³⁹ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 58.

⁴⁰ 美國經常會派飛機低空飛越蘇聯軍艦上空實施偵察和示威，甚至模擬攻擊動作，由於美國有許多航空母艦，可以在大洋深處提供空中優勢，而蘇聯船隻除非在蘇聯海岸外，是得不到蘇聯自己的空中支援，因此在海上只好讓美機為所欲為。

⁴¹ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 192-94. 在本書中，作者也指出，赫魯雪夫的擔憂也可能受到蘇聯在古巴的軍事代表德梅尼特耶夫（A.A. Dementyev）的憂心所引發，德梅尼特耶夫在七月上旬還在莫斯科時，在主席團的決定之前，就對國防部長馬林諾夫斯基表達了對 U-2 的擔憂，幾乎就是在赫魯雪夫第一次下令將薩姆地對空飛彈就定位的時候。

⁴² Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 28.

許是為了避免在所有準備措施完成前，挑起任何的事件或是不必要的注意。現行的命令無疑地由某些當赫魯雪夫在表達他的擔憂時不在場的人士所擬定，因此蘇聯領導人的意圖從未進到相關執行組織的運作指導方針內。

一個對立假設則認為蘇聯的防空部隊懷疑一架 U-2 飛越上空，卻未能獲得確定，在不清楚面對不確定情況下應該有什麼合適回應之下，組織沒有採取行動。

有證據顯示，在十月十四日，普利耶夫懷疑飛彈已經被發現了。十月十八日，格里波柯夫被告知此項疑慮。但沒有證據顯示「蘇聯政府」知道此項懷疑的存在。蘇聯外交部長安德烈·葛羅米柯（Andrei Gromyko）在十月十八日與甘迺迪會晤，並沾沾自喜地回報古巴的情況讓人「完全滿意」。葛羅米柯沒有發現任何美國知道正在進行部署的跡象，並且自信地預測「一場美國對古巴的軍事冒險行動是幾乎無法想像的。」⁴³ 直到十月二十二日當他們從新聞快報得知預告甘迺迪即將對全國進行電視演說前，克里姆林宮並未開始認真地擔憂美國會發現飛彈。⁴⁴

為什麼莫斯科不知道哈瓦那已經知道的事呢？我們只能猜測。很自然的，普利耶夫會認為這樣的一份報告是失敗的明證，他明顯地不喜歡見到格里波柯夫，但是 U-2 的事在他的總部有太多人知道，因而難以試圖瞞過莫斯科的「一般檢查員」。當格里波柯夫聽到新聞，立即對於偽裝不足有一輪相互指責，然而我們（尚）未有證據證明格里波柯夫把壞消息電傳回母國。⁴⁵ 也許他認為或是自行合理化這些僅僅只是懷疑(的情況)，他們沒有證據確定美國已經知道了，所以為什麼要回報一項可能終結他們職業生涯的懷疑呢？他們沒有收到命令要回報此種偶發性事件，他們有的命令他們才遵行。對他們而言，就當時他們在組織中所擔任的職務來看，這樣做顯然已經夠好了。

最後，我們來探討一下蘇聯的軍事結構，特別是遣送了將近 100 件戰術性(或戰區)核子武器。它們是預備來進行第一擊攻勢的——可能會因而引發一場核子戰爭。雖然整個部署的發起，其動機乃是為了避免讓一個局部性衝突升高到核子層次。當然一部分的解釋在於蘇聯領導層讓人感到困惑的意圖，有證據顯示赫魯雪夫和其同僚想要使用戰術性核武。十月二十二日當天，擔憂甘迺迪就要公開宣布入侵古巴，主席團實際上起草了一份指示，授權普利耶夫使用戰術

⁴³ 葛羅米柯一九六二年十月十九日的電傳報告，重印於“Russian Foreign Ministry Documents on the Cuban Missil Crisis,” *CWIHP Bulletin*, no. 5 (Spring 1995), pp. 66-67.

⁴⁴ Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, pp. 237-38, 242.

⁴⁵ 格里波柯夫有他特別的渠道將報告寄回莫斯科，這些報告普利耶夫是不被允許過目的。“The View from Moscow and Havana,” pp. 57-58.

性核子武器予以回擊。只有在馬林諾夫斯基警告表示美國可能攔截該訊息而因此率先使用核武器之後，克里姆林宮才退了一步，下了一個較為保守的指令，指示普利耶夫在沒有得到莫斯科的授權前不得使用核子武器。⁴⁶

然而直到來自莫斯科的訊息抵達前，「戰術性武器由普利耶夫來部署，並且若是他被切斷和莫斯科之間的連繫，就被當作是最後的手段。」⁴⁷ 想像一下，如果美國選擇在一個入侵行動後發動空中奇襲。這個選項實際上受到華盛頓許多高級官員的支持——在審議此危機最剛開始幾天，受到甘迺迪和他絕大多數顧問的支持。在那樣的情況下，在戰場上高熱與混亂之中——依據當時適用的蘇聯軍事準則與綱領——普利耶夫發射他的戰區核子武器以對抗入侵者是十分有可能的。十月二十六日，普利耶夫依照他本身的權威加以行動，他下令將眾多核子彈頭移近那些可以裝載它們的飛彈所在，而後他將此一移動向他在莫斯科的上級報告。坐立難安的上級單位，嚴厲地提醒普利耶夫在使用任何武器前必須得到中央的授權。他們仰賴他的服從，因為在野戰單位中沒有任何技術保安在實體上能夠防止核武的使用。

直到危機的後期，美國甚至都不知道普利耶夫手上有戰術性核子武器。美國的「策劃部門看不出任何在小島防衛上，冒著戰事升高的風險部署戰區核子武器的需要。」⁴⁸

正如同對於組織從事正常行為的分析所指出的，這樣的表現變得似乎是合理的。依據被用於防衛蘇聯本土或其鄰近盟邦的標準蘇聯軍事作為，索卡海岸防衛巡弋飛彈配有核武裝置。沒有證據顯示有任何的高層對於將此種軍事作為適用於古巴的部署上有所注意或討論。裝置於伊留申 28 轟炸機的青蛙或是月神戰術性核子火箭，反映了在甘迺迪發佈了警告後，國防部對於赫魯雪夫期望儘快運送更多的核子武器到古巴的態度。

為什麼蘇聯政府，特別是在甘迺迪發表他的演說後，不讓美國知道武器已經送抵古巴呢？為什麼不使用這些武器來嚇阻華盛頓，以期避免這些武器被直接使用後所造成的令人恐懼的情景呢？十月二十二日，赫魯雪夫打算正式宣布不僅戰術性核武在古巴，它們也即將移交給卡斯楚和古巴人，而古巴人將自行

⁴⁶ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 241-43; Mark Kramer, "Lessons of the Cuban Missile Crisis for Warsaw Pact Nuclear Operations," *Cold War International History Project Bulletin*, Issues 8-9 (Winter 1996-97), pp. 348-49.

⁴⁷ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63.

⁴⁸ General William Y. Smith, "The View from Washington," in Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*, p. 141. 一九六二年十月時，史密斯當時為少校，擔任參謀首長聯席會議主席麥克斯威爾·泰勒（Maxwell Taylor）的幕僚。

宣告他們是否準備好使用這些武器對抗侵略。⁴⁹ 幸好，他再考慮了一下。

從蘇聯軍事指揮官的角度以觀，他們的使命是作戰並贏得戰爭。為什麼要把武器的訊息向敵人揭露而破壞了核子埋伏呢？格里波柯夫直言不諱地表示：「相較於實際上確保我們已被暴露的部隊，擁有最強的武裝對抗攻擊，晦澀難解的嚇阻理論對我們而言不太重要。」⁵⁰

組織產出的觀察者，對於已建立的模式、遵循標準作業程序的運作細節，和在特殊文化中已成為正常的怪異性（oddities）的一貫性相當熟悉。最終，困難會來自將舊有計畫運用在新脈絡中、半獨立組織中的紕漏，和產生領導者強迫組織違反其既有目標行動的企圖所產生的複雜性。雖然組織常態微幅的修正時時出現，主要的組織改變典型上跟隨於，而非先行於主要危機之後。（這在古巴的案例中也是如此。在危機後，蘇聯政府採取了許多步驟回應，以期對核子武器加強中央的指揮和控制。⁵¹）

然而，高居於政府組織頂端的政治領導者，對哪一個組織應該在何處演出何種計畫的確做主要的決定。通常這意味著在不同脈絡下現存組織程式的表現結果、不同組織常規間的新型排列組合、甚至偶爾是現存組織程式中的快速變化。進一步來說，每一個組織的構成部分都多少帶有不同的操作化目標，政治領導者在組織的構成部分中選擇，尋求實現他們的目的。這幾點可藉由古巴危機中美國方面的回應加以說明。

美國對古巴實施禁運

我們應當抗拒「將蘇聯飛彈部署上的怪異性當成不過是蘇聯方面的某些特殊性」這樣具有誘惑的想法。誠然，蘇聯的極權主義將在他處組織生活中的正常行為，拉扯到令人意想不到的極端。一個想像國家可以決定並控制任何事的意識型態，結合潛在的偏執與妄想，讓標準作業程序，相較於其他社會，成為蘇聯行為中更為無孔不入且更加強有力的因素。但韋伯和卡夫卡所描寫的社會早於列寧的出現。

因為美國組織在飛彈危機中的行為和常規的資訊較容易取得，對這些證據的檢視會從分析家的磨坊中揭露出更多的粉末，但依然更讓人費解。本章已經指出，木星飛彈、核子武器，和在土耳其的 QRS 飛機中有一些令人傷腦筋的問題。

⁴⁹ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 241.

⁵⁰ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 28.

⁵¹ 參見 Kramer, "Lessons of the Cuban Missile Crisis for Warsaw Pact Nuclear Operations."

這個故事的另一個面向，始於另一個縮寫：DEFCON 3（三級戒備狀態）。DEFCON 是五角大廈談戒備狀態（Defense Condition）的用語，而所謂的戒備狀態是指一個由程式化的指令所構成的精密系統，用來特定化美國軍隊武力所維持的備戰層級。甘迺迪總統十月二十二日提出一個全球範圍警告的三級戒備狀態，以及接下來給戰略部隊的二級戒備狀態——僅僅低於立即戰爭的警示層級。這個警告構成了「美國軍事武力歷來為核子備戰及維持該警告最長的時間（30 天）方面所達到的最高戒備狀態。」⁵²

按照甘迺迪總統提升警戒狀態的命令會發生什麼事？舉例來說，有多少的核子武器要從一個處所轉移到另一處，或是一種配置布局轉換到另一種？答案是：數千枚。薩根總結該活動：戰略空軍司令部（Strategic Air Command, SAC）在積極警戒狀態下，核子武器的數量從危機前的 1,433 項躍進到 2,952 項；警戒轟炸機從 652 架增加到 1,475 架；洲際彈道飛彈從 112 枚到 182 枚；北極星潛射彈道飛彈（Polaris SLMBs）從 48 枚升至 112 枚；還有其他在歐洲和太平洋區域的數百架備有核子快速警告裝置的飛機，都裝配了核子武器並隨時可以投遞。戰略空軍司令部裝填上核武的轟炸機，分散於跨越美國境內到位於英國和西班牙的前進基地和空中警戒的 33 個民用及軍用機場。在空中警戒部分，66 架飛機每日飛越大西洋（或是相等距離的航線）、在西班牙上空加油、而後環繞地中海，在接獲命令的狀況下，飛進前往蘇聯的攻擊航線。戰略空軍司令部的 B-52 轟炸機「在危機期間，進行 2,088 趟任務——飛行 47,000 個小時和二千萬哩，進行了 4,076 次的空中加油——而沒有任何一個架次墜毀。」⁵³

這起不平常警告的目的不僅只是為了備戰，它同時也傳遞訊息和使美國人民彷彿親身感受到政府的核子準備和核子能力，但允許美國達成這些目標程序不可避免地增加了挑釁、意外、或是其他非預期性後果的風險。在發現飛彈而讓危機加劇時，這樣的權衡幾乎是所有由美國所推動的大型組織性活動中反覆出現的主題。

組織情報

一九六二年十月二十二日傍晚七時許，甘迺迪總統發表了他生涯中最重要的一篇外交政策演說，揭示了美國已經發現古巴有蘇聯戰略性飛彈的出現，總統宣布即將進行「對於所有航向古巴運送攻擊性軍事設備船隻嚴密的隔離」，並要求「赫魯雪夫總書記暫停並消除這起對世界和平鬼祟、魯莽且挑釁的威脅。」⁵⁴ 這個決定是美國政府經過一周時間審慎的討論後所到達的頂點。那關鍵周的啟始，乃是十月十四日由美國空軍少校理查·海瑟（Richard Heyser）所駕駛的

⁵² Sagan, *The Limits of Safety*, p. 62.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ 這場演說內容在很多參考資料中重新印刷，包括 Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, pp. 59-63.

一架 U-2 偵察機所偵蒐到關於古巴境內蘇聯飛彈發射場的照片所揭開序幕。如果他所偵蒐到的訊息要到該周後期才取得的話，美國的反應很可能會相當不一樣。旨在中斷運送飛彈和彈頭的船隻，由於屆時已經送抵古巴，封鎖行動會缺乏相當程度的合理性。誠然，赫魯雪夫原始的計畫很可能就成功了，他將得以依據他的時間表來揭露飛彈的存在，而後如同他所承諾的，移向一場巔峰的對決，迫使西方離開柏林。十月十四日發現飛彈，因此決定了美國領導者最終選擇封鎖的情境脈絡。

在飛彈危機之後，關於美國情報部門失敗的斷言激起廣泛的辯論，但該起辯論的批評者和辯護者雙方基本上都忽略了蘇聯飛彈被發現是一件多麼不尋常的事。它們能被發現，只因為美國情報社群所具備的特殊組織能力、常規和程序才成為可能。這些能力並非是以類似古巴危機這樣的情境腳本而發展出來的，然而，如果它們沒有事先就已經被創造出來，發現就不可能發生。

情報工作所需要的組織是難以想像的複雜，要能夠協調為數眾多的行為者並處理無窮的情報資料，這些組織必須依照已建立的常規和標準程序運行乃是一個簡單的事實。美國情報社群的組織性常規和標準作業程序得以發現古巴境內蘇聯的飛彈，比起他們在數個月前或是數個月後的表現來說，既不是太成功，也不是不成功。⁵⁵

目前可取得的紀錄資料，允許對最後導致發現蘇聯飛彈的組織行為所具備的主要特徵，進行相當可信的重建。關於古巴內部活動的情報有四個主要來源：航運情報、難民、古巴境內的探員、和 U-2 的空中偵蒐。駛向古巴的船運情報可以編輯出一本囊括各種資訊的型錄，包括對於蘇聯向古巴航運數量（在十月三日以前至少有 85 起）、船隻的特色（尺寸、登記國，以及使用許多大型艙口船隻的事實）、以及其貨運的特性（運輸、電子、和建築設備、地對空飛彈、米格機、巡邏艇、蘇聯技術人員）。船隻如果被認為有「特殊利益」，即符合由海軍情報辦公室所準備與分發的一份涵蓋七個部分的外形側寫，就會受到系統性的追蹤與蒐攝。船隻的設計也受到分析，相片判讀員發展出一套新的專業項目，他們稱之為「條板箱學」(cratology)，用以量測、辨識、並分類編目不同種類的條板箱和它們的內容物。⁵⁶

難民是第二種情報來源。來自古巴的難民帶來了關於蘇聯飛彈無數遭到扭曲的報告，這些報告的低可信度使得它們的收集和處理僅具有邊際價值。然而，一個跨部門的審訊中心在一九六二年二月在佛羅里達的奧帕洛卡 (Opa Locka)

⁵⁵ DOD Hearings, pp. 25 ff.

⁵⁶ 關於整體蘇聯運送武器設備到古巴的情報蒐集最好的摘要總結為 Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 148-65. 關於船運的情報和條板箱學，參見 *ibid.*, pp. 72-73.

建立，目的在收集、核對、並比較對難民審訊的結果——雖然常常有些延遲，因為難民人數是數以千計。這項任務創造出一項組織能力，由受過雙語訓練的專家擔任，以一種系統性的方式編譯、篩選、並分發報告。另一個程序在一九六二年五月創立，其作用在為空中監控和相片評估辨識可疑的地點。還有一個程序在八月時，蘇聯的集結變得清楚可見後也加入，針對可能的古巴目標建立一個綜合性的卡片檔。⁵⁷

在九月份所收到超過 800 名難民報告中，有二份引起了特別的關注，因為二者各自的描述在細節上可相互印證，其內容為一台蘇聯卡車護送一群明顯將彈道飛彈拖曳往古巴的聖克里斯多區域的車隊。這幾位古巴難民表示他們是在九月十二和十七日看到的，這些觀察登載在奧帕洛卡九月二十七日到十月一日所分發的報告上。⁵⁸

除了難民以外，中情局有一整個小組在古巴境內的古巴探員，他們也會寫報告，使用機密的技術，並依據他們諜報技能的程序把報告寄到美國境外的城市，該地址是他們收信的「投件箱」，然後在中情局的總部進行解碼和處理。一份報告描述了在西古巴（包括聖克里斯多）有一大塊區域由蘇聯重兵警戒，並注明一個明顯在從事飛彈重要處理工作的特別地點。這個觀察是在九月七日所做的，信是九月十五日寄的，而總部報告的分發是九月十八日。另一名探員報告了和卡斯楚專屬機師的對話，其中該機師描述了海岸防衛和薩姆飛彈、雷達系統，報告中並增加了下面的資訊：「那裏也有許多移動坡道可供中程火箭使用，他們並不知道他們所等待者為何。」這些訊息是九月九日在古巴取得，此項情報很明顯地在九月十五日寄出，最後在中情局總部發送報告的時間是九月二十日。⁵⁹

這些報告是傳遞常規傳輸的巨大文件流的一部分，但是因為該程序原來所建立的是不同區域報告的匯流，分析家在十月一日到三日準備了關於聖克里斯多的「目標卡」。再一次，依據該程序，這些檔案卡變成一個提供給空中監控的重大線索。

空中監控是這個體系最為傑出的部分，在一個衛星和太空梭的時代，幾乎難以意識和贊嘆一九六二年時 U-2 蒐攝照片是一項如何驚人的技術功績。到了一九五六年，美國已部署了一架能夠飛行七萬呎飛機（超過當時代戰鬥機或是防空飛彈所能觸及的海拔高度），裝載數具照相機，可以辨識一個數呎長的物

⁵⁷ 參見 Richard Lehman to McCone, "CIA Handling of the Soviet Buildup in Cuba," 14 November 1962, in McAuliffe, *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 99-101.

⁵⁸ 這些報告重印於 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 107-09.

⁵⁹ 關於這些報告的副本，參見 *ibid.*, pp. 103-05; 也參見 Burgioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 164-65.

體，並在距離將近 14 哩，歷經數個小時飛行狀況下，進行穩定的拍攝。這些照相機——已被同步化——沿著一條在地球表面上寬 100 哩的幅區，連續拍攝全廣角的照片，被使用的數千呎長的膠卷必須存放於飛機上一個狹小的空間。單單在相片的技術成就上，便依賴將數個在化學、工程和電子領域中的關鍵發現進行融合。⁶⁰

直到此時，也同樣需要一個獨特的、不可想像的飛機——U-2 偵察機。在贊揚完空軍的進步和其設定飛行需求（乃是在眾多潛在使用者間進行的妥協）及督察生產的複雜程序後，艾森豪（Dwight Eisenhower）總統於一九五四年批准了購置這樣的飛機，「但是他明確要求飛機應該以非傳統的方式來處理，如此它才不會和國防部的官僚糾纏在一起，或是在軍事部門間受到彼此的較量而苦惱費神。」⁶¹

中情局主管此項計畫，夥同空軍協辦。籌劃它自己的計畫，使用隱藏在公眾檢視之外的機密經費，該計畫的總監理查·畢賽爾（Richard Bissell）創造出全新的能力。U-2 偵察機乃是經由洛克希德（Lockheed）（被稱之為臭鼬工廠（Skunk Works））在一個機密的生產線，以一個在預算範圍內又打破紀錄的時間的速度建造的。在該計畫被批准 20 個月後，第一架 U-2 真的執行了一次飛越蘇聯上空的任務。畢賽爾的專家小組乃是從中情局、空軍部門和民間承包人員（絕大部來自洛克希德）所組成。畢賽爾事後回憶表示：「要把這些團體中選出的人們形成和諧的小組，令人訝異地花費了大量的時間和注意力。」因此，對於戰略空軍司令部的強勢領導人寇蒂斯·李梅（Curtis LeMay）一再企圖代表空軍將整個控制權接手過去（或是畢賽爾得到來自空軍組織內部私下的鼓勵，表示偏向由中情局保有該計畫，而不是讓它落入其對手的手上）一事，不需感到訝異。⁶²

中情局也同時承擔領導的責任，要和空軍一起協力建造 U-2 的承繼者，即一個更無懈可擊而可將照相裝置置於外太空的飛機和衛星（日冕計畫，Project Corona），計劃成果的飛機（SR-71）定期進行規律的飛行直到一九八〇年代晚期，而且從來未被擊落過。到一九六〇年前，日冕衛星已經能從置於太空船中一個 20 磅的膠囊中，透過飛機所發出的訊號指令，在膠卷上拍攝蘇聯一百萬平方哩面積的相片。中情局無法真正從這個驚人的以日冕所代表的組織成就中邀

⁶⁰ 此一融合需要各領域新發現的匯集，包括讓更薄的膠片新塑料以及能夠處理該膠片機器的生產、新種鏡頭、新的以電腦驅動可以研磨和拋光這些鏡頭的方法，以及可以自動旋轉鏡筒而拍攝全景相片的新照相機。Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 14-15.

⁶¹ James R. Killian, *Sputnik, Scientists, and Eisenhower: A Memoir of the First Special Assistant to the President for Science and Technology* (Cambridge: MIT Press, 1977), p. 82.

⁶² Richard M. Bissell, Jr., with Jonathan E. Lewis and Frances T. Pudlo, *Reflections of a Cold Warrior: From Yalta to the Bay of Pigs* (New Haven: Yale University Press, 1996), pp. 106, 108-09.

功，因為在那個時候，空軍部門已奪走該計畫的控制地位。⁶³

在相片被這些組織和系統拍攝後，底片被沖洗出來、放大、並由受到訓練進行團體工作的小組加以分析，他們使用各種方法和學科訓練來判讀這些相片。⁶⁴ 這項工作，乃是中情局轄下由隆德所領導的跨機構小組的國家相片判讀中心（NPIC）所完成。十月十八日清晨，麥康和他的同事提到，前一天 U-2 六次的飛行任務「大約使用了 28,000 呎長的膠卷底片。當它們被放大，意味著該中心 [NPIC] 必須檢視一卷 100 哩長、20 呎寬的底片。」麥康簡潔地說：「真是一件不容易的工作。」⁶⁵ 分析師在大約一天的時間內完成了這項工作。

這些所有的能力必須在古巴發生危機前許久就已創立，因此，飛彈得以被發現的主要因素不能以甘迺迪政府的意圖來加以解釋，因為絕大多數的關鍵決定已經在艾森豪政府時期就已經做了，包括所有關於領空蒐攝的創造革命性能力的決定--從 U-2 到國家相片判讀中心。

華府的情報專家處理從四個源頭所收到的資訊，並生產應變措施評估。後見之明突顯數個情報體系在九月中時所可能指出蘇聯核子飛彈存在於古巴的小證據，然而，在第二章所描述的九月一十月全國情報評估（National Intelligence Estimate）的結論，認為蘇聯不太可能引進攻擊性飛彈到古巴；在九月五日到十月四日間，沒有一次 U-2 的飛行被指定要飛越古巴的西端；在十月十四日的飛行發現了蘇聯的飛彈前，也沒有一架 U-2 實際上飛越古巴的西端。這些「失敗」能夠以組織的語彙加以解釋嗎？

九月十九日當美國情報社群的最高當局，美國情報委員會（United State Intelligence Board, USIB），面對要考量古巴問題時，美國政府中的一個或數個組成部分持有各式各樣的線索，暗示古巴境內可能有蘇聯飛彈的存在。更早的 U-2 相片，包括最近從古巴外緣（以避免直接的領空飛越）所拍攝到的相片，已經顯示出許多地對空飛彈發射場和岸防巡弋飛彈的建造。

然而，這些資訊完全沒有在評估者的辦公桌上。資訊不會從組織的觸角即

⁶³ Ibid., pp. 131-40. 該飛機是 A-12，其比較為人所知的軍事代號為 SR-71，它第一次正式的飛行是一九六二年。畢塞爾（Bissell）在一九五九年被任命為中情局秘密行動處的負責人，負責掩護行動。豬灣的災難實際地終結這個責任領域。一九六二年當時被留任於中情局技術收集計畫控制計畫中，畢塞爾被委任專門專注於此一組合的職務。但是麥康決心要將技術收集從秘密行動處拆解出來，在對於中情局如何重構無法達成一致意見之際，畢塞爾拒絕了這項委任，並辭去政府的工作。中情局研究的新負責人變成了赫伯特·「彼特」·史高維爾（Herbert “Pete” Scoville）。Jeffrey T. Richelson, “The Wizards of Langley: The CIA’s Directorate of Science and Technology,” *Intelligence and National Security* 12 (January 1997): 82, 84-85.

⁶⁴ 參見 Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 20-27.

⁶⁵ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 122.

時地送到組織的頂端，這些事實可能存在系統中，但組織的首腦卻無法取得。資訊必須在組織每一步往上送時經過篩選，因為每天的時間限制了每一個個人能夠吸收資訊位元的數量。頂層的人是不可能檢視每一筆來自 100 個國家的每一份報告（它們許多和當時來自古巴的優先性一樣高），但那些決定大老闆會看何種資訊的人，卻很少看到他們老闆的問題。最後，在後見之明中看起來十分清晰的訊號，常常在發生前和環繞其周圍的「噪音」無法區分。流入該系統中與古巴有關的報告數量已如前述，組織已經知道防衛性薩姆地對空飛彈的部署。如同一個中情局分析家後來反省的，「分析家部分所了解的，是部署是一個正在進行的事實，再加上未經訓練的觀察者在辨別一個攻擊性 [長程彈道] 飛彈與防衛性的差異上所遭遇的正常困難，容易被最後展開的蘇聯攻擊性部署的周圍所拋出的一些煙幕所遮蔽。」⁶⁶

關於大型艙口船隻吃水高的情報並不是沒被注意到，航運情報專家詳細說明了這個可能的作用：這些船隻很可能裝載某種的軍事設備。這些細節被小心地納入了關於船運的情報型錄中。然而，當專家警告說蘇聯對於船隻會有急迫的需求，該事實和其推論都沒有帶上特別的訊號。卡斯楚機師評論的間諜報告在奧帕洛可已經被收到，但伴隨該報告的是好幾大疊由難民社群所散佈的不正確甚至是故意錯誤的報告。該篇報告和其他數百篇報告在它們被送到華盛頓前，必須經過檢查和比較。這需要數天或數周的處理時間，可能因為大量資源被投入到此一資訊來源而得以縮短，但這個來源產出的邊際效益有限，沒有理由期待在程序上加以改變使得傳輸時間降至一周在成本上是值得的。U-2 的飛行也沒有產出關於攻擊性飛彈存在的一個堅實的跡象。

鑒於九月十九日他們所能取得的資訊，情報主管判斷認為蘇聯不會向古巴引進核子飛彈。在九月十九日後，組織的程序使分析家注意到報告的匯集，並準備一張新的目標卡，兩者一起突顯了對西古巴區域監控的特殊需要，這個線索由跨機構空中偵察委員會（Committee on Overhead Reconnaissance, COMOR）的目標工作小組（Targeting Working Group）一路遞送出去。一個呈現中程彈道飛彈可疑部署的假設，放入了十月一日的報告，當天在向麥納馬拉（McNamara）和參謀首長聯席會議的簡報中被討論。⁶⁷

十月四日，空中偵察委員會建議直接飛越古巴上空，涵蓋所有可疑區域的計畫。而後麥康將那項建議帶入和政府高階官員的爭論中，他們最後在十月九日由甘迺迪拍定結論，支持了這項提議。這個小組也決定了如果一架 U-2 偵察

⁶⁶ Lehman to McCone, "CIA Handling of the Soviet Buildup," at p. 101.

⁶⁷ 參見防衛情報處約翰·萊特（John Wright）上校的簡報，"Analysis of SAM Sites," 1 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 11, *Cuba 1962-63*, pp. 1-2.

機被擊落，它就應該是一架軍用飛機，⁶⁸所以 U-2 飛行的軍事行動控制就被從中情局轉移到空軍的戰略空軍指揮部。然而因為中情局的人員和飛機持續扮演了關鍵工作，而空軍的飛行員在這項勤務上早已訓練妥當，甘迺迪收到將不會有組織損失的再保證。十月九日後一直到十四日前，天氣阻礙了領空飛行。各項證據逐漸累積起來，導致一個關於蘇聯正在裝置飛彈的假設的形成，並因此決定派遣一架 U-2 再度飛越西古巴的尖端，從組織的觀點來看，至少是相當實質的部分，符合常規，也不讓人震驚。

組織選項

白宮會議中領導人的審議做出廣泛的選項綱要，這些選項的細節和貫徹它們的藍圖，必須由那些負責執行的組織加以特定。組織必須要回答下面的問題：哪些可以精確特定的事項是可以完成的？

在白宮進行討論的一開始那幾天，幾乎達成一個共識，即蘇聯飛彈必須從古巴移走。達成此一目標主要軍事選項包括在入侵（附加的好處是把卡斯楚給移除）後伴隨一場大規模的空中攻擊，以及一場較為小規模的空中攻擊，只著眼於除去彈道飛彈。在全部的討論過程中，空中攻擊的可行性及描繪一直是討論的重點。甘迺迪在十月十六日討論一開始時強烈地受到空中攻擊的吸引，他於十月二十二日下午在國家安全會議的發言表示：「我一開始就已經說過，一個快速打擊的點子是十分誘人的，而我一直到昨天早上時都未真的放棄它。」要到和空軍負責計畫那場攻擊的將軍再一次討論後，甘迺迪才再一次被說服，奇襲「將會遭遇 [和日本奇襲] 珍珠港所面臨的全部困難，而且也無法完全達成目的，該目的的達成只能透過入侵。」美國政府持續為入侵做準備，如果封鎖相關的要求沒有辦法讓蘇聯信服而自願移除那些飛彈，入侵之後也仍然可能要繼續下一個步驟。⁶⁹

對甘迺迪來說，空襲的困難性一部分在於道德層面，但主要是政治的，包括對柏林報復的危險，如果美國因為輕率開戰而被怪罪的話，會延及防衛柏林的同盟整體性。然而關於空襲是否會「完成工作」的疑問，乃是一個關於能力方面的真實現疑。

組織定義了總統所能相信美國軍事設備和人員能夠在古巴危機中做的事，在發現古巴飛彈前數個月，武裝部隊已經準備了三種主要對抗古巴的行動計畫：312 作戰計畫（僅有空中攻擊）和 314 及 316 作戰計畫（一項入侵行動的二種主要計畫）。因此，當被問及關於對古巴飛彈進行空襲的可能性時，空軍從

⁶⁸ 因為若飛行員因飛機遭擊落而被俘，軍用飛機可以賦予他戰俘的地位，一定程度下受日內瓦公約的保護。如果他被定義為間諜，則必須受逮捕他的國家國內法的處理。

⁶⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 230.

312 作戰計畫開始著手。

一九六二年八月下旬，甘迺迪命令國防部研究各種軍事行動選項，要「消滅任何在古巴能夠發射攻擊美國的設施」，包括「精確攻擊、一般反擊的攻擊和徹底入侵的優劣分析。」⁷⁰ 這項來自總統的命令，刺激了對嚴肅而緊張的空襲計畫再度評估，因為當時的空襲計畫仍只是抽象的，也只有對古巴一般性攻擊相關。新的空襲計畫工作落到了美國空軍的戰術空中司令部的頭上，由華特·史威尼（Walter Sweeney）將軍所領導。八月時，受到來自總統的命令和史威尼個人擔憂的刺激，史威尼的部屬們開始發展更符合現實的空襲計畫，焦點更加放在古巴已被辨認出來的幾項特殊類型的目標上。⁷¹

國防部對於甘迺迪詢問的第一次答覆，說明古巴唯一能夠轟炸美國的武器是 25 架老式的米格型戰鬥轟炸機⁷²。五角大廈的規劃人員開始檢視美國西南部空防的弱點。空軍戰術司令部實際上建造了一個被用於模擬古巴機場的先進混凝土護牆（防護飛機的庇護所）的模型，這個模型由內華達州的內利斯空軍基地（Nellis AFB）於九月三十日完成，被用於練習轟炸航路與測試實際轟炸效力。九月底，情報專家監測到新型號的米格 21 在古巴機場卸貨並被部署起來。米格 21 能夠投擲核子或傳統炸彈，薩姆地對空飛彈場地也被追蹤到。甘迺迪和麥納馬拉及參謀首長聯席會議於九月十四日會面並討論空襲計畫，甘迺迪對細節特別地注意，因此在一周後他寫給麥納馬拉的信函中，指出當前計畫在攻擊薩姆地對空飛彈發射場的飛機損失明顯不夠精確，並敦促麥納馬拉更新偶發性狀況的計畫，要「將他們源源不絕流入古巴的蘇聯設備和技術人員的軍備都納入考量。」⁷³

十月初，中情局局長麥康要求注意在古巴所監測到日漸增多的米格 21，因為它們「對美國附近城市和軍事設施確定有攻擊能力」，情報社群也首度觀察到被卸載的伊留申 28 中型轟炸機。⁷⁴ 十月中，該計畫再度被修正，同時因為彈

⁷⁰ National Security Action Memorandum 181, 23 August 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, pp. 957-58.

⁷¹ 除非特別引用，關於戰術空軍司令部預備的討論很大程度上仰賴於前蘭德公司研究員梅瑞特·歐森（Merritt W. Olsen）非公開的、未出版的研究成果，他和許多當時的官員們討論戰術空軍司令部在古巴飛彈危機中的表現，並將他的發現於一九七八年一月時寄給了艾里森（Allison），目前已知的國防部的紀錄肯定的歐森的描述。

⁷² 作者指的應是米格十七型機。

⁷³ 參見 Gilpatric to President Kennedy, "Cuba," 1 September 1962 (附有其空軍幕僚所準備的分析); Harris to McNamara, "Air Defense in Southeast US Area," 4 September 1962; Special National Intelligence Estimate, "The Military Buildup in Cuba," SNIE 85-3-62, 19 September 1962 (報告米格 21); President Kennedy to McNamara, 21 September 1962; McNamara to Taylor, 2 October 1962; 及 McNamara to President Kennedy, 4 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, pp. 1010-12, 1036-37, 1075, and 1081 及 *FRUS 1961-1963*, vol. 11, pp. 6-7, 10-11.

⁷⁴ McCone to File, 5 October 1962 (關於當天和邦迪的對話部分), in *ibid.*, p. 15.

道飛彈的軍事設施已經被目擊到，因此成為新的目標群組，也因為直接飛越古巴島領空（而非在其外緣繞過），揭露更多其他相關的軍事部署的資料。

史威尼和戰術空軍司令部仍然主管此次空襲計畫，空軍參謀長李梅也懷疑蘇聯人計畫將彈道飛彈放到古巴，他對史威尼在九月份所進行的計畫和訓練感到印象深刻。所以李梅協助策劃一個不尋常的安排，即史威尼將他自己置於負責古巴軍事行動的戰區司令之下，由大西洋艦隊總司令（CINCLANT）羅伯特·丹尼森（Admiral Robert Dennison）海軍上將所帶領，而成為丹尼森麾下空軍部隊的司令官。丹尼森同意了，然後李梅授權給史威尼，透過將飛機、人員、和補給品移往佛羅里達，著手準備空襲計畫的執行，這個過程一直到古巴的飛彈被 U-2 偵蒐攝像一周之前都進行順利。空襲的選項在十月十四日彈道飛彈被發現後即加以考慮，但卻在數周前組織的決定和準備中就已經浮現。

空襲應變計畫，312 作戰計畫，和入侵應變計畫是分離的。312 作戰計畫將軍力分配去特定群組的目標，該空襲計畫有五種計畫，根據所涵蓋的目標群組的差異而有所不同。每一個目標群組需要一定數量的架次出動（一個架次出動是由單一架的飛機所執行的單一任務）。總結來說，在十月十七日一開始呈報給白宮的組織選項如下：

計畫	出動架次
I. 只有飛彈和核儲存場	52
II. 同前，加上伊留申 28 及米格 21	104
III. 同前，加上其他飛機、薩姆地對空飛彈、巡弋飛彈和飛彈快艇	194
IV. 所有除了坦克以外的軍事目標	474
V. 所有軍事目標；在入侵前執行	2,002

這些空襲群組以及其所相關的出動架次計算的判斷，乃是根據要打擊摧毀的目標點的數量，然後評估需要多少次攻擊性飛機來打擊一個目標點。然而，實際的飛行航程產生了一個「圓周誤差概率」（circular error probable）：投擲 x 數量的炸彈後有 y% 的炸彈被投擲到目標點周遭所設定的半徑範圍內。如同梅瑞特·歐森（Merritt Olsen）所寫的：「直到一九七二年四月為止，從一架移動速度 450-550 節的戰術戰鬥機上，以任何一種投擲模式施放一枚炸彈，在一次的飛越投下一連串八枚炸彈。擊中一個小目標的能力幾乎為零」⁷⁵ 標準的統計學上程序被用來估算能成功擊中目標所需的出動架次，在這些計算中「成功」被定義為摧毀目標的機率有 90%。

⁷⁵ Olsen letter to Allison, p. 13.

使用相同的方式，規劃師計算在過了某一點後(轟炸)邊際效益會減少，⁷⁶而該點在沒有對每一個目標配以巨量比例的飛機，在摧毀目標上是很難達到 90% 的信心水準。因此，如同泰勒一開始告知甘迺迪的，單一次的空襲可能完全沒有辦法保證成功，勢將需要進行多次的空襲，專注於那些仍存活的目標。

在每一輪新的 U-2 相片被分析後，新的目標就被辨識出來，因此提高了目標點的數目，出動架次的計算也隨之增加。中程彈道飛彈已經在十月四日的 U-2 飛行中被發現了，第二天，興建中的遠程彈道飛彈發射場被發現，強化了華盛頓的態度，並再一次的增加所需的出動架次數目。更多的規畫使戰鬥機護航或是壓制空防方面的新需求更加清楚。前 12 架米格 21 在九月被目擊，另外將近 40 架在十月十七日另外兩個機場被辨識出來。然而持續翻修的計畫，讓那些必須向政治人物解釋會發生什麼事的人感到挫折。就在一場先於一輪高峰會議，泰勒在參謀首長聯席會議中接獲新爆增的出動架次數目的呈報，他挫折地對他五角大廈的同僚大聲地說：「什麼！這些數字被報到白宮。先生，你正親手被你自己的聰明所擊敗。」⁷⁷

計畫一——將目標設定在飛彈和有嫌疑的核子武器儲存場址，有最高的優先性。計畫二中打擊伊留申 28 的軍事企圖，也能夠輕易地理解，因為這些中型轟炸機能夠裝載核子武器。但是徹底擊中伊留申 28 則相對是容易的，因為一部分的伊留申已經組裝好且全部停在聖胡利安機場。計畫二的大型目標群是為了米格 21 而安排的，超過 40 架先進的戰鬥攔截機已在古巴被目擊到了。理論上，它們能夠裝載核子彈，雖然只飛行較短的距離，它們確定有能力裝載傳統炸彈打擊位於佛羅里達的目標。九月時，空軍已經注意到在美國西南部，他們並未具備良好的空防，可以阻止米格 21 向邁阿密或其他城市投擲炸彈。美國空防十分堅實，但它們原是設計來防範來自蘇聯的攻擊，不是來自加勒比海的攻擊。軍事領導人對不去攻擊古巴的焦慮是可以理解的，因為對美國遭受報復的防衛是「十分廣大而開放」(對此軍方也許預期會遭受指責，就如同他們在防衛珍珠港上的失敗)的。

在計畫三中大幅增加出動架次的主要因素是擊垮蘇聯地對空飛彈發射場的企圖。⁷⁸ 高層空軍官員全體一致同意，要能在首發空襲中摧毀這些發射場。地

⁷⁶ 因為在第一波轟炸之後，倖存的目標必然會尋求掩蔽，讓它們更不容易被炸到。

⁷⁷ 關於米格 21，參見 McCone, in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 374. 關於泰勒的評論，參見 Notes taken from Transcripts of Meetings of the Joint Chiefs of Staff, October-November 1962, p. 6, in National Security Archive, Washington, DC.

⁷⁸ 如同麥納馬拉向好奇的總統所做的解釋，軍方將派遣飛機對抗蘇聯薩姆地對空飛彈發射場，會在低空低於防空飛彈的有效射程範圍，摧毀這些飛彈發射場。因此這些飛機將不是容易受到飛彈的攻擊，而是容易受到（來自古巴和蘇聯的）部署來防衛這些發射場的高射炮的攻擊，因此空

面防衛使得摧毀目標機率大幅降低，因為「攻擊者」會在高空飛行，有更機動的調遣、更高的張力和更快的速度。⁷⁹但做為一個組織，美國空軍深信在沒有第一擊就壓制防空飛彈的情形下，不會派遣飛行員攻擊目標。所以空軍，在隨時準備好有其他軍事將領的加入下，強烈地且異口同聲地感到總統應該至少下令執行空襲計畫計畫三。雖然甘迺迪本身，以及一或兩位他的顧問，不時地回到有限空襲的想法，但是甘迺迪的首席非軍方與軍方官員在十月十八日達成共識，空襲計畫三乃是最不可行的途徑。

因此呈現在甘迺迪和他的高級顧問面前的，是組織的選項，由他們隱晦模糊的方法學所建構出來，推向一個非常大型的空襲（帶有蘇聯大規模在柏林報復甚至是對抗美國的危險），但卻不提供成功的保證。在十月二十一日，即便在甘迺迪已經選定採用封鎖的途徑（可能之後伴隨著一場空襲），他再一次直接和史威尼將軍會面。史威尼勾勒了他最佳的計畫，反映在空襲計畫計畫三，要壓制空防和數十枚岸防巡弋飛彈，需要大量的出動架次，在該周從 194 次成長到 350-500 次。泰勒在史威尼的贊同下重申：「我們能為你提供最佳的方案，就是摧毀 90% 已知的飛彈。」索倫森在回憶中表示：「空軍方面承認——而這點特別影響了總統——可能沒有辦法保證所有的飛彈會被移除，或是它們一部分不會被用於第一擊駁火中。」⁸⁰ 沒有人能斷言對美國總統來說空襲的吸引力比較低。

多年後，甘迺迪的一些顧問對於缺乏一個切實可行的「外科手術式的」空襲選項表示迷惘和惱火。⁸¹舉例來說，前國務卿迪恩·艾奇遜（Dean Acheson）抱怨表示「由我們一些人所拍板的這個狹隘又特定的提案，不斷地因為軍方所添加的枝葉，而變得晦澀難解和複雜……。雖然一個訓練手冊也許主張對古巴防衛進行預備性的攻擊，這對我們所建議的行動而言是不必要的。」沒有接受組織的解釋（不屑地稱其為來自「訓練手冊」的「枝葉」），其中一些顧問的解釋認為空軍不願意提供一個有限空襲的選項，因為其意圖在逼迫甘迺迪選擇進行入侵行動。⁸²

然而，空襲選項並未被排除，而且在危機繼續開展時變得似乎可行。低空偵察

襲也必須分派其他飛機去壓制這些防衛性火炮的位置。

⁷⁹ 這裡的「攻擊者」指的是在古巴的蘇聯攔截機。若沒有摧毀蘇聯的雷達和航管措施，這些飛機將能輕易地在高空等待，在地面管制官的引導下攔截飛來的美國飛機。

⁸⁰ 在和史威尼的會議中，最透徹的紀錄是麥納馬拉紀錄，重印於 Laurence Chang and Peter Kornbluh, eds., *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader* (New York: New Press, 1992), pp. 144-45. 關於索倫森的評論，參見 Sorensen, *Kennedy*, p. 684.

⁸¹ 當時的科技是沒有辦法達成外科手術式的精密空中轟炸，幾年後的越戰充分證明了這一點。

⁸² Dean Acheson, "Homage to Plain Dumb Luck," in *The Cuban Missile Crisis*, ed. Robert Divine (Chicago: Quadrangle Books, 1971) p. 189. 這樣的抱怨和懷疑也反映在原始艾里森的版本中，*Essence of Decision*, pp. 125, 204-05.

的實施給予更多關於目標點確定的資訊，在保密的需要下，攔截機群聚佛羅里達，從而舒緩了對於來自古巴基地米格機報復的弱點。開始於甘迺迪電視演說後並駕駛非武裝飛機在只有幾百呎的高度飛過飛彈場，繼續下來的美國低空偵蒐任務，讓飛彈的脆弱性變得相當清楚。民間專家檢視了空襲計畫，再度審查前一周做的評估所根據的假設。中程彈道飛彈，被防衛情報機構的手冊上劃分在「移動」項目下，可能可以在 48 小時內移動，但這樣大型物件需要以卡車連接拖車，其移動能夠被有效地追蹤。讓甘迺迪因為擔心在攻擊下它們可能會進行第一擊的行動而遲疑是否加以攻擊的彈道飛彈，顯示為「發射前八小時」。因此，麥納馬拉在十月二十五日向總統報告：「我們現在正要移向的位置，在攻擊那些飛彈的同時保有相當好的機會，只用非常少的飛機就可以摧毀它們。」⁸³

參謀首長聯席會議仍然傾向大型的空中攻擊，至少要計畫三的規模，甘迺迪也這樣想。在一架美國的 U-2 偵察機於十月二十七日於古巴上空被擊落後，甘迺迪摒棄了打擊該攻擊地對空飛彈發射場的可能報復計畫。他是這麼解釋的：「我不認為我們像這樣只做半套有什麼好處……，如果他們仍然 [針對我們的偵察飛機] 開火而我們未能從蘇聯方面得到滿意的回答，我想我們應該在明天發布一個我們即將開火的聲明。我們因此將古巴島當成一個開放領土，然後拿下所有的地對空飛彈發射場……，不然，……我們的回應將十分有限並因而發現我們自己處於各種的不利狀態。」⁸⁴

組織執行

美國政府下令封鎖古巴，開啟了此次危機的公開階段，只是因為法律和政治上的原因，美國稱此項舉措為隔離。一項政治決定做成了要封鎖所有運向古巴的軍火設備，但由於擔憂一個可能的對西柏林生活供給物資相應的封鎖，並未試圖中斷食物或是石油（通常縮寫為 POL，即「原油（petroleum）、燃油（oil）和潤滑油（lubricant）」）這些生活維持物品的流入。

在此項判斷之外，由海軍負責特定化這個稱之為「封鎖」選項的細節工作。在總統於星期一傍晚宣布封鎖前，海軍藍圖的第一階段已在運作中。海軍對封鎖有著一份詳細的計畫，因為在飛彈被發現前，他們已在麥納馬拉的鼓勵下草擬了計畫。⁸⁵ 總統對於哪些事、何時、及應該如何做，有一些比較不精確但一樣堅定的看法。對海軍來說，他們所要處理的乃是一個軍事任務的有效貫徹——

⁸³ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 403. 參見 *Essence* 的原始版本第 126 頁，一個主要的資料來源是麻省理工學院的威廉·考夫曼（William Kaufman）教授，他曾在危機期間擔任國防部部長辦公室的顧問。這個描述在一九九八年十一月十日考夫曼接受艾里森的訪問時再度肯認。

⁸⁴ Ibid., p. 612.

⁸⁵ 作為對蘇聯流向古巴軍事武器的回應，封鎖的想法已在在國會山莊被甘迺迪的對手們討論過了。麥納馬拉在十月初就已經警告海軍部門可能有進行封鎖的需要。

帶有來自政治領導人最小程度的插手和干預；對總統來說，問題在於以一種蘇聯領導人有時間看到、思考和眨眼的方式來調整節奏和處理事情。

此種衝突的觀察者，自然地對抗本位組織且負責任的政治領導人站在同一邊，但此種傾向在這個案例中應受到限縮，因為貫徹所聲明的隔離可不是一件小事。首先，隔離的區域包括將近一百萬平方哩的海域，海軍出動大量的船艦：大約 180 艘。來自中部大西洋的船艦必須選擇五條航道的一條接近古巴；海軍偵察機則鎖定所有蘇聯的船艦及其位置、速度和航向。隔離的操作是一個合格的技藝精湛的組織表現，由海軍大西洋艦隊執行，歸功於其事先常規的計畫、訓練、和設計的品質。⁸⁶

然而，此一軍事行動因為另一個因素而更加複雜——對海軍的歷史及美國當代政治領袖與軍事組織之間關係而言，都是新的經驗。通訊科技上的進展，使得位於白宮地下室的政治領導人和沿著隔離線部署的驅逐艦指揮官之間的直接對談成為可能；大規模毀滅性科技的進展，促始在單一艘位於隔離線的驅逐艦上人員的行動，能夠快速地升高戰事而將造成百萬名美國人民的死傷。因此，政府領導者同時具有超越限制他們傳統控制的能力和動機，位於白宮地下室戰情室的地圖上，追蹤著所有蘇聯船艦的移動，⁸⁷ 甘迺迪和他的顧問們最終知道了每一艘船艦的名字，並廣泛地辯論關於哪一艘應該先停，在什麼地方停，以及如何停。索倫森紀錄了「總統對隔離行動的個人指示……，他決心不讓不必要的意外或是魯莽的下屬讓事情上升到相當危險及敏感的地步，因而使危機超出控制之外。」⁸⁸

從一個表面上按照時間序列建立的脈絡中，可以看出有一些問題從中產生。總統在十月二十一日星期日的一場國家安全會議上，首度聽到一場關於封鎖實際上會如何運作的討論。擔任海軍軍事行動領導人的海軍上將喬治·安德遜（George Anderson），解釋 40 艘船艦已經就定位，他描述關於攔截的方法會遵循可接受的國際規則。該船艦會被要求停船，如果遭到拒絕，就會開火射擊使船艦喪失動力，然而可能登船，如果必要的話，將之拖曳回到美國的港口。安德遜建議，在封鎖被正式宣布後給予蘇聯人一個緩衝期，如此莫斯科會有時間去指示商船的船長們應該做些什麼。⁸⁹

安德遜接著談到他的接觸規則：如果任何蘇聯的戰艦或是在古巴的飛機採

⁸⁶ 一般參見已經解密的 *CINCLANT Historical Account of the Cuban Missile Crisis*, 29 April 1963, Operational Archives, Naval Historical Center, Washington, DC.

⁸⁷ Sorensen, *Kennedy*, p. 710.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 708.

⁸⁹ Minutes of the 506th Meeting of the National Security Council, 21 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 11, *Cuban Missile Crisis and Aftermath*, p. 146.

取對美國船隻一種「敵對的行動」，就會進行消滅該攻擊船艦或飛機的行動；如果蘇聯的潛艦試圖避開封鎖並從水面下駛向哈瓦那，安德遜表示他將尋求摧毀的許可。麥納馬拉同意，支持對敵對行動予以武力回應的接戰規則的允許。⁹⁰

十月二十三日，封鎖的執行已經討論到相當細節的地步，甘迺迪同意在次日，十月二十四日，清晨以前不會生效。起初，白宮抗拒設定一個以古巴為中心的固定半徑範圍加以封鎖，而傾向將那些看起來繼續向古巴移動的船隻都阻擋下來——特別是那些可能載有武器的。而後麥納馬拉建議一個從古巴算來大約800哩的半徑範圍內進行攔截，這是一個便宜的距離，因為它將使美國的船隻處於以古巴為基地的伊留申28轟炸機的飛行航程之外，更在同樣位於古巴的米格21戰鬥機的飛行航程之外。⁹¹ 第一批裝戴武器的蘇聯船隻，特別是基莫夫斯克號（Kimovsk），將在十月二十三到二十四日深夜跨過了這條封鎖線，在這個計畫之下，它們將會在破曉時被攔截，如此海軍就得以在白天時進行軍事行動。

因此，在十月二十三日傍晚，就在甘迺迪簽署完建立隔離區的正式行政命令後，他轉頭對他的顧問說：「此時，當這八艘〔蘇聯的〕船艦持續向前航行，我們明天早上要做什麼？」⁹² 他們同意美國的船艦會阻止，並在必要的狀況下登上蘇聯的船隻，即便它們所裝載的只是「嬰兒食品」。但是甘迺迪敦促要對即將可能發生狀況的每一個步驟都加以了解。他強調：「這些傢伙需要從那些對於海事知之甚詳的人，對於指令盡其所能的了解每個細節〔就如同甘迺迪所做的〕，並知道要如何進行這項行動。」甘迺迪焦慮於避免因為登上蘇聯船隻所可能發生血腥戰役的可能性，並建議單純允許喪失動力的船隻漂流，而不要「試圖登船，並讓他們恢復使用機關槍，造成每邊必須射殺30到40個人。」⁹³

然而，這個尾隨一艘喪失動力船隻的替代選項產生了另一個問題，因為美國的船艦由於忌憚來自蘇聯潛艦的危險，不願在一個單一的位置逗留徘徊。一些蘇聯的攻擊性潛艦已經被精確地辨識出正在航向古巴，它們靠近船隊的領先群。這種狀況太過複雜，麥納馬拉力勸：「我想我們必須允許在現場的指揮官有一些自由判斷的空間……。」甘迺迪同意了，但告訴麥納馬拉說：「要確保這些

⁹⁰ Ibid., p. 147. 也有關於如何封鎖飛機飛至古巴的討論，鑒於其困難性，非正式的應急方式被採用，安排阻擋蘇聯的飛行，或至少當他們在必須停留加油的國家內——加拿大、塞內加爾和幾內亞——延遲其起飛並進行搜查。加拿大和法國政府提供安靜的協助。此一協助在一些中情局於麥考利夫（McAuliffe）的文件和格里波可夫的文章中都有討論，前者參見 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*，後者參見 Gribkov, “The View from Moscow and Havana,” p. 50.

⁹¹ 參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 294, 328. 美方判斷伊留申28戰鬥的半徑和射程為740海哩；米格機的射程估計大約450海哩（加掛外部燃料箱）。McNamarara in *ibid.*, p. 328.

⁹² Ibid., p. 333.

⁹³ Ibid., pp. 335-36.

指令在到達他的手上前你已經檢視過了。」⁹⁴

十月二十三當日晚間，甘迺迪進一步和英國大使大衛·歐姆斯比-戈爾（David Ormsby-Gore）審視這些計畫，歐姆斯比-戈爾建議給予俄國人多一點時間，與其在破曉時攔截他們的船艦（當它在夜間跨越過 800 哩的封鎖線後），他提議等到船艦靠近古巴只有 500 哩處再行攔截。然而如此將使得攔截行動暴露在伊留申 28 的航程內，但剛好在米格 21 的航程外。甘迺迪同意了，並致電麥納馬拉，麥納馬拉抗拒，甘迺迪駁回他以及很可能來自海軍的抗拒。從那一刻起，封鎖線逐漸成為正式定在半徑 500 哩處。⁹⁵

第一批迫近隔離線的蘇聯船隊發生在十月二十四日星期三，但在挑戰這條線前暫停住，並在附近繞圈，這項訊息在早上遲些時候到達白宮。假使原先的計畫沒有被修改，美國海軍大概已經在破曉時試圖阻止領頭的蘇聯船艦基莫夫斯克號。基莫夫斯克號確確實實地跨過了原始的攔截弧線，海軍當時正在等待白日的到來。我們無法知道，若美國事實上阻止並企圖登上裝載飛彈及一些在蘇聯軍備武器中最敏感設備的基莫夫斯克號，究竟會發生什麼事。基莫夫斯克號和其他的船隻在清晨 2:30 A.M. 和蘇聯以無線電波連繫上。⁹⁶

幸運的，因為甘迺迪限縮了隔離線，在破曉時就未企圖攔截蘇聯的船艦。基莫夫斯克號就快要觸及新的 500 哩點，一個預定的攔截也即將發動，剛好就在新聞確認它調頭的時刻——大約在華府時間早上 10:30 到 11:00 A.M. 之間。這個好消息一旦被確認，甘迺迪立即下命將基莫夫斯克號留在海上，給予它撤退的機會，⁹⁷ 一艘蘇聯的攻擊潛艦在其後大約 20 到 30 哩處尾隨。

如同迪恩·魯斯克在當時所說的，蘇聯眨眼了。然而那個早晨一開始，在新聞能夠獲得確認前，甘迺迪仍然在擔心美國的行為和蘇聯的組織。做為其防衛常規的一部分，美國海軍船艦讓無線電保持靜默，蘇方和美方都不知道前線船艦的準確位置，蘇聯的潛艦只要出現在畫面上，美國的船艦會追蹤該潛艦並試圖迫使它浮出水面。

前一天，在甘迺迪所不知道的情形下，一項標示蘇聯潛艦的程序被精細地

⁹⁴ Ibid., p. 336.

⁹⁵ 關於甘迺迪與歐姆斯比-戈爾之間的討論，參見兩個見證人的報告：Robert Kennedy, *Thirteen Days*, pp. 66-67 及歐姆斯比-戈爾兩封於一九六二年十月二十四日發給倫敦的報告，Washington 2662 及 Washington 2664, in Public Record Office, PREM 11/3690, 24020.

⁹⁶ 麥康在十月二十四日早上剛過十點，對國家安全會議執行委員會簡報蘇聯的廣播連繫（雖然他並不知道內容）。May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 348.

⁹⁷ 甘迺迪表示：「就我看來，我們想要給那些船隻一個回頭的機會。你們不會希望在莫斯科對此明白表示『回航』的時候，我們忽然把船給弄沉了。」Ibid., p. 361.

制定，這些程序在前一天被送到蘇聯外交部，國務院認為那是一個標準程序。麥納馬拉糾正說：「不是，這是我昨天讓他們設定出來的一個新程序。」麥納馬拉解釋說：「我們有深水炸彈，它們是如此小的一個炸彈，能夠被投入水中而且它們能真正地擊中潛艦而不會傷害潛艦。就是這樣的深水炸彈才是給他們的警告通知與浮出水面的指示。」

因此，美國海軍現在是自行其是，背離了總統為了控制對美國與蘇聯船艦在第一次遭遇時，能夠限制風險所擬定的最佳計畫。他對於未帶有違禁物件的船隻的希冀，已經被他所想像的最危險的接觸方式所推翻，該危險即是一艘蘇聯潛艦可能（而且最後被證實的確）裝備核子魚雷。就在此非常時刻，他的船艦可能在實驗一個新研發以深水炸彈攻擊潛艦的程序。⁹⁸如同羅伯·甘迺迪在當時所指出的，「這幾分鐘是總統最為擔憂的時刻，他的手舉到他的臉旁並捂住他的嘴，然後他握緊了拳頭。他的眼神緊繃，幾乎是灰色的，而我們只能隔著桌子相互瞪視。」⁹⁹

甘迺迪總統強調：「如果它不浮出水面，或是如果它採取某些行動——採取某些援助商船的行動，我們是不是無論如何都要攻擊它呢？在什麼時點下我們要攻擊它呢？」甘迺迪很明顯感到憂慮不安。「我認為我們那天應該等待，我們不希望我們所攻擊的第一個對象就是一艘蘇聯的潛艦，我寧願那是一艘商船。」¹⁰⁰甘迺迪顯然也不知道他們所討論的潛艦當時正裝載了帶有核子彈頭——做為魚雷的正常構成部分——的武裝魚雷。

麥納馬拉和泰勒雙雙向甘迺迪保證，他們只有在如果潛艦就正在攔截商船的美國船艦的攻擊位置時才會攻擊潛艦，但麥納馬拉清楚地對海軍的邏輯感到憤憤不平，他爭辯表示：「總統先生，在我們所處的狀況下，試圖推遲對這艘潛艦的攻擊會極端地危險，我們可能會因此輕易地失去一艘美國的船艦。」¹⁰¹攔截不可能是安全的，「如果我們無論如何限制在場指揮官的權力的話。因為您對這個問題的關注，昨晚我已經仔仔細細地研究過了。」¹⁰²總統最終回道：「好

⁹⁸ 這裡作者的意思是文職領袖(甘迺迪總統)認為可以不用管那些沒有載運武器的蘇方船隻，但是海軍發現即使是這樣的船隻也可能有蘇聯海軍的攻擊潛艦伴隨，因此海軍水面艦還是可能必須對這些船隻和後面的潛艦採取行動。

⁹⁹ 麥納馬拉的解釋來自 Ibid., pp. 345-55. 羅伯·甘迺迪在會議上手寫的筆記在羅伯·甘迺迪報告中發現，被引用於 Arthur Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times* (New York: Random House, 1978), p. 514. 更詳細的闡述重建則參見五年後的 Kennedy, *Thirteen Days*, pp. 69-70.

¹⁰⁰ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 355.

¹⁰¹ 對美國來說，損失一艘軍艦和損失一架飛機的軍事和社會意義和效應大為不同。除了一艘軍艦的人員遠多於一架飛機以外，也在於珍珠港事變起於美國軍艦遭到攻擊，亞利桑那號熊熊大火的景象是美國「戰敗」最鮮明的印記。飛機的損失即使是在和平時期都頻繁許多。二次大戰之後美國在區域戰爭中損失的飛機超過四千家，但沒有任何一艘巡防艦以上的水面艦艇遭攻擊沉沒。

¹⁰² Ibid., pp. 355-56.

吧，讓我們繼續。」

國務卿迪恩·魯斯克提醒麥納馬拉要確定海軍知道對撤退中的蘇聯船隻不可以追逐。甘迺迪繼續問一些讓他自己感到滿意的問題，諸如，每艘船艦上都有會說俄語的軍官，這變成一個「要盡快達成的程序事項。」¹⁰³

事實上，和蘇聯的船隻的第一次接觸發生在十月二十五日星期四早上，當時布加勒斯特（Bucharest）油輪跨越了封鎖線。依據總統的命令，只有在它表明其身分後，才被允許繼續航行。美國的戰艦，在執委會（ExCom）討論是否要攔截它時，在布加勒斯特號繼續向古巴航行時於其後尾隨。一艘搭載東德乘客的船隻，人民友誼號（Völkerfreundschaft）也被允許通過——一樣地在經過辯論後。第一次的登船發生在十月二十六日星期五早上，當一艘由蘇聯租用的黎巴嫩貨船馬魯庫拉號（Marucla），在被允許通過前，被要求停船及登船檢查。那天稍晚，一艘蘇聯租用的瑞典船隻，寇隆加他號（Coalangatta），完全忽視美國要求其停船和報告身分，白宮決定不讓海軍向其開火。當危機在十月二十八日緩解下來時，另一次和俄國船隻格洛茲尼號（Grozny）讓人頭痛的遭遇似乎是一觸即發。

雖然政府決定或是組織行為結合在一起解釋了反映在對蘇聯船隻行動中的行為，仍然有許多未解的疑問。赫魯雪夫在十月二十五日對聯合國保證他會避免他的船隻挑戰美國的封鎖，這個保證只是加重了謎團。

任何對於組織觀點敏感的分析家將會推測，此一白宮方面發展的編年史必然造成海軍和政府領導人之間嚴重的問題。麥納馬拉所處地位的困難十分明顯，他夾在一個要求極高又擔憂的總統和一個憤怒且擔憂的海軍之間。雖然故事的細節不同，毫無疑問地五角大廈中，在麥納馬拉、他的副手羅素·吉爾派翠克（Roswell Gilpatric）這一邊，和另一邊不同的海軍官員，特別是安德遜海軍上將之間，有著尖銳的衝突。

十月二十四日傍晚，安德遜在報告上直率地告訴吉爾派翠克：直到蘇聯的飛彈從古巴移除前，「從現在起，我不再試圖干涉丹尼遜或是任何一個在現場的海軍上將了」。當天稍晚，麥納馬拉，已經和安德遜有過衝突，進一步施壓這些事務。我們在此大篇幅引用來自一個可信賴的編年史家迪洛·布魯吉奧尼（Dino Brugioni），他對於海軍內部密室中對抗的重建，即海軍的旗號陰謀（Flag Plot），

¹⁰³ Ibid., pp. 356-57. 事實上，海軍已經在每艘船艦上安排了一名會說俄語的軍官，這個功勞是因為少數具有先見之明的軍官在早期策劃應變措施計畫時，已經有所認知並快速調派這些所需的軍官。

對於麥納馬拉堅持及安德遜的抗拒所揭露的對立邏輯特別發人省思。

麥納馬拉注意到有兩艘美國驅逐艦在隔離線數百哩之遙……，當麥納馬拉詢問為何這些驅逐艦離隔離線這麼遠時，安德遜把他帶到一旁並向他解釋美國的軍隊正在該地點牽制一艘蘇聯狐步級攻擊潛艦。

麥納馬拉要求要知道誰下的命令，安德遜解釋說那只是整體海軍戰略的一部分，而且在該狀況下海軍去「追蹤」身分不明的潛艦是一項很平常的演練。

「你有多確定那是一艘蘇聯潛艦？」麥克拉馬拉如此問道。

「相信我」是安德遜的回答。然後他補充說這些蘇聯潛艦目前為止在西大西洋的原因尚未確定，而他不曾允許它們「對我的海軍擺出任何威脅的姿態。」

「它怎麼會知道你(美軍艦艇)在他頭上？」麥納馬拉問。來自國防部長這樣的一個問題，對於任何熟悉海軍的人來說，這個問題顯得很無知……。

「這難道不危險嗎？」麥納馬拉問道。

「如果它選擇這樣做的話囉。不然的話，它可以做過去幾天所做的事——也就是，浮出水面換氣然後充電。」¹⁰⁴

麥納馬拉對於蘇聯潛艦會被壓制感到目瞪口呆，同時也被安德遜不經意的態度給激怒了……。

當蘇聯的潛艦實際上遭受警告，……它繼續留在深海中直到敗壞的空氣和電力耗盡的電池迫使它們浮出。

當安德遜再一次向部長保證與封鎖相關的事都按照計畫進行了，麥納馬拉問：「什麼計畫？」安德遜遞給他一大本黑色包含該特定計畫的筆記本並說道：「就在這裏。」麥納馬拉鄙視地把筆記本推到一旁。¹⁰⁵

蘇聯從古巴撤出飛彈

赫魯雪夫主席在十月二十八日星期天宣布：「你們所描述為攻擊性的武器[將會]裝箱送返蘇聯」，該宣布標誌了危機的頂峰。¹⁰⁶ 在該宣布的前一周，美國與蘇聯之間嚴肅而緊張的互動，該互動很大一部分是各自國家內部行動的副產品——將政府領導者和組織就控制其所尋求的產出對立起來捉對廝殺。誠然，那些高坐在每一個政府頂端團體描繪「此一問題」所使用的相似性詞彙是建議性的。當蘇聯的船艦迫近美國沿著隔離線所停駐的戰艦時，美國領導者送給蘇聯一封信函表達關切，「我們雙方都展示謹慎並不能允許發生讓情況比起它們現在更加難以被控制的故事。」¹⁰⁷ 稍後，一份蘇聯的回覆強調危險，「被我們的

¹⁰⁴ 譯註者認為安德遜的意思是說：狐步級潛艦是傳統潛艦，潛航一段時間後必須上浮到接近水面的深度啟動柴油機為電池充電，但這樣作會容易暴露潛艦位置，因此只能在確知沒有敵方反潛艦艇在附近的情況才能進行。因此若被盯上的傳統潛艦長期不浮出水面，一般都會被判斷為它已經察覺被盯上了。

¹⁰⁵ Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 400-01; 415-17.

¹⁰⁶ Khrushchev to Kennedy, 28 October 1962, in Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, pp. 189-92.

¹⁰⁷ Kennedy to Khrushchev, 23 October 1962, in *ibid.*, pp. 68-69 (emphasis added).

船艦接觸……可能會點燃軍事衝突的火花，之後任何的會談將流於表面，因為其他的力量和其他的法則會開始運作——戰爭的法則。」¹⁰⁸ 當接近危機的高潮時，事情的發展，以美國的說法，「迫近一個整體事件可能變得無法控制的臨界點。」¹⁰⁹ 赫魯雪夫選擇了另一個隱喻：戰爭的邏輯。「如果事實上戰爭爆發，那麼，將不會是我們的力量能夠停止它，因為那是個戰爭的邏輯。」¹¹⁰

美國在危機的關鍵一周內的國內關係（intranational relations），在政治領導者試圖以彈性和選擇性為名，而干預組織的常規和程序時，構成了一系列的摩擦和挫折。這些已經建立，也相對無聊的組織常規，決定了數百個其他似乎看起來不重要的細節——同時可做為巨大成就的關鍵及災難的潛在引信。舉例來說，在危機之後，海軍上將安德遜作證時表示：「我們的飛機和船艦在大約 350 萬平方哩的範圍內蒐尋俄國的船隻和潛艦，它們從事於自二次世界大戰以來，最廣泛，我也許還要強調，也最具有效益的反潛戰役行動。」¹¹¹ 它本身即是一件組織成就上不平凡的事，也是非比尋常的危險。¹¹²

第二次的針鋒相對，則是國防部長（在一九六二年六月，四個月前，早於安娜堡的演說中清晰地加以闡明）的「非城市綱領」（no cities doctrine）和戰略空軍司令部的警告程序。根據「非城市」綱領，在核子戰爭的情況下，美國意圖對蘇聯軍事武力發射的武器，要以一個「可以控制局面」的目的為之，而非以攻擊蘇聯城市和其平民的方式為之。其目的在希望這樣的攻擊能夠鼓勵蘇聯也只攻擊美國的軍事中心，因為其他的美國力量將仍然能夠阻止蘇聯的反城市攻擊。然而，戰略空軍司令部的警告將核武炸彈分散到美國 40 個民用機場，¹¹³ 「非城市」綱領因此束之高閣。因此，實際被落實的是戰略空軍司令部的炸彈分散計畫，將一些炸彈移送到美國西南部的民用機場中，將它們放置在古巴中程彈道飛彈運作的射程範圍之內。

第三，情報部門的能力和程式也讓認印象深刻，正如前文所提，但他們亦是依其邏輯自行其是。一些高層官員知道一些具有價值的電子情報（例如，關於古巴飛行員所收到的指示）的取得，乃是來自一艘位於古巴海岸 10 哩處——古巴人認知該區域為其領海——的海軍情報蒐集船，美國情報蒐集船牛津號（Oxford）。十月二十六日星期五早晨，麥納馬拉和其他的官員，因古巴的部隊可能在準備某個行動的跡象，發出了注意危險的訊息。為了執行情報蒐集任務，

¹⁰⁸ Khrushchev to Kennedy, 27 October 1962, in *ibid.*, p. 183-84 (emphasis added).

¹⁰⁹ Kennedy to Khrushchev, 28 October 1962, in *ibid.*, p. 194 (emphasis added).

¹¹⁰ Khrushchev to Kennedy, 26 October 1962, in *ibid.*, p. 176.

¹¹¹ U.S. Congress, House Armed Services Committee, *Hearings on Military Posture*, 88th Cong., 1st sess., January 1963, p. 897.

¹¹² 因為當時的主要反潛武器（深水炸彈和魚雷）為了彌補精確度的缺陷，多數也是核子彈頭的。

¹¹³ 參見 William W. Kauffman, *The McNamara Strategy* (New York: Harper & Row, 1964), p. 271.

該船隻需要靠近古巴，使其能夠攔截高頻通話內容。即便在喪失其蒐集能力的風險下，麥納馬拉建議「把它挪到 20、30 哩外，讓它至少暫時地脫離被捕捉到的範圍。」¹¹⁴ 這個小事件在執委會時間花了五分鐘。危機過去多年後，這件事似乎是如此微小且不重要而讓它逃離了描述和分析的注意。但該艘情報蒐集船的程序和另外兩艘現在很有名的美國情報蒐集船沒有什麼不一樣之處：自由號（在一九六七年以阿戰爭期間遭到以色列的攻擊）和普韋布洛號（Pueblo）（在一九六八年正在靠近北韓海岸執行任務時被北韓給扣押）。在這些事件的後續發展，使我們現在能夠知道這些小細節的重要性。

當美國武力移向三級戒備狀態時，白宮方面沒有人領會到這會導致什麼後果。在數千項命令中，一項命令授權戰略空中司令部飛行北極航線，受制於空中航行的能力，該航線最後被證明特別地困難。二個月前，即八月時，一架 B-52 在北極弧航線飛行偏離該路線將近 500 哩，在它被手忙腳亂地召回前，已經逼近蘇聯邊境。這個錯誤在沒有改變飛行的基本航線前是無法被修正的，然而，事情一直到其後的二個月都未完結——在危機期間，已是警告生效數天後的事了。¹¹⁵ 該警告已經大幅度地提高另一個錯誤的機會，即「增加 B-52 在該航線出動架次」這樣更為危險的錯誤。¹¹⁶

不管怎麼樣對這樣的情勢發展感到憂心，轟炸機警告不太可能遭遇來自相似的意外，因為它已經受到了許多高階人士的關注。一個組織行為的分析家應該對於軍事行動中不太受到高階檢視的無預期互動，特別予以警告。這樣的例子實在為數眾多。

做為戰略空軍司令部警告的一部分，一個位於加州范登堡空軍基地（Vandenberg Air Force Base）測試發射洲際彈道飛彈（ICBMs）的設備，將其絕大部分測試的洲際彈道飛彈轉換為核武飛彈，范登堡因此變為一個運作中的飛彈基地。十月二十六日，於接近危機的頂峰之際，范登堡發射了一枚洲際彈道飛彈朝向數千哩之遙的預定目標，不過這個目標是位於太平洋的夸賈林島（Kwajalein Island），而飛彈為測試飛行。其發射乃是根據一個危機前的測試時間表，不論有無核子對抗，其進行未被中斷。然而，蘇聯不可能知道該測試時間表。假設他們之前意識到范登堡已經在此一危機中成為一個運作中的武裝飛彈基地，常規的測試發射很可能看起來會像是攻擊發生時的第一枚飛彈。¹¹⁷

¹¹⁴ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 444. 一九六二年時，所有的國家承認離岸三哩的領海界線。許多國家已經延伸這條傳統的規範到一條 12 哩的界限。所以若古巴宣稱一條 12 哩的界限，就相關的正在發展的國際法狀況言，它將具有一個似乎合理的防衛論點。

¹¹⁵ Sagan, *The Limits of Safety*, pp. 73-77.

¹¹⁶ 譯註者認為，這類單機迷航倒不致於被蘇聯認為是美國核武攻擊的行動，因為類似攻擊不可能僅出動一架飛機。且執行攻擊任務的飛機航線也必然不會如此易於被偵知。

¹¹⁷ 在古巴飛彈危機之後，類似的測試都會先行通告蘇聯，避免蘇聯誤以為美國即將發動核子戰

十月二十八日早晨，一個早期預警雷達偵察到一個明顯來自古巴對美國的飛彈發射，北美防空司令部（NORAD）和戰略空中司令部都收到警示。當時已沒有回應的時間，官員們屏息等待預期在佛羅里達發生的爆炸。沒有爆炸發生，官員們大大地喘了一口氣放鬆下來，其後發現一個早期預警中心粗心地播放一卷用來模擬核子攻擊的測試錄音帶，而與此同時另一個最近啟動用來提供更多重疊覆蓋區的雷達站，偵察到一枚衛星。¹¹⁸ 該雷達在十月最後一周偵察到一艘意外爆炸的蘇聯太空船碎片而發布了另一個假警報，如果前面提供的錯放錄音帶的警報受到後面這個我們仍然了解不多的假警報的回應，這樣的互動很可能甚至是更為危險的。¹¹⁹

十月二十七日星期六，乃是此次危機最黑暗也最挫折的一天。執委會在早上十點召開，起草回應赫魯雪夫星期五的秘密信函。但數分鐘後，甘迺迪讀到一個即時新聞快報，上面赫魯雪夫宣布「如果美國從土耳其撤出飛彈的話，他將會自古巴撤出攻擊性武器。」邦迪的第一個反應是「他沒這樣做。」然後他們理解到這是一封新的信函，提供一個新的方案。甘迺迪是第一個理解到蘇聯這一個動作，此一帶有誘惑的公開請求，其實是十分危險的。總統觀察後表示：「他把這個方案以這樣一種造成最大緊張和困窘的方式丟出來，這和一個私下的提案不同，若是一個私下的提案，我們還有機會和土耳其商量一下。他把它以這種方式丟出來，造成土耳其必然會表示反對。」¹²⁰

甘迺迪也許是對的，他和他的顧問假設公開提案是一個機巧的，但卻是出自於壞心眼的行為——在飛彈可運作時，將此危機糾纏到公開的談判中，然而，一些來自蘇聯方面的證據則指向一個組織性的考量。在這個熱線出現前的時代，蘇聯領導人對於他們和華府領導人之間總是存在時間差的溝通系統的無效率，感到相當挫折。當時的溝通模式為發送一則電報，等待該電報（透過西聯匯款公司）傳送到他們的大使館，然後大使館再解碼並將訊息翻譯，並安排遞送譯文訊息。因為莫斯科與華盛頓之間有八個小時的時差，這個過程就得再另外加上十個小時。赫魯雪夫的一個幕僚記得，赫魯雪夫選擇無線電廣播的原因不過是因為這樣該訊息會更為快速地被華府接收到。「沒有人預期因為使該訊息公開，而造成土耳其對這項提案的觀點，為白宮造成額外的困難。」¹²¹

而後，在當天下午一開始，一個比「奇愛博士」還要奇怪的事件發生了。

爭。

¹¹⁸ Ibid., pp. 130-31.

¹¹⁹ Ibid., p. 137 n.47.

¹²⁰ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 495, 501.

¹²¹ Oleg Troyanovsky, "The Caribbean Crisis: A View from the Kremlin," *International Affairs* [Moscow], April-May 1992, p. 153.

一架從阿拉斯加基地起飛的 U-2 偵察機，在一個事先計畫好且於危機開始前就獲得授權從大氣中收集蘇聯核試殘餘物質樣本的常規任務中，沿著北極弧航線飛行。在飛行員沒有犯什麼特別錯誤的情況下，他經歷了導航困難，造成他偏離了航道而進入蘇聯的領空。（還記得一九六二年八月戰略空軍司令部所遭遇的問題。）蘇聯的米格戰鬥機緊急起飛，攔截這架闖入領空的飛機。美國在阿拉斯加的戰鬥機隨後被派遣出去在空中保護該 U-2 返航。

還好由於三級戒備狀態，這些美國的戰鬥機裝備了載有核子彈頭的空對空飛彈。¹²² 他們使用這些彈頭的程序意味著他們在一場「積極空中防衛」的任務中帶著這些武器，隨時準備好能夠開火，對於開火實體上的控制完全地掌在個別的戰鬥機飛行員手中。¹²³ 幸運的是，這架 U-2 得以在沒有交火的狀況下返回美國領空。

為什麼蘇聯不應該將此視為一場核子攻擊準備前最後的勘察呢？在赫魯雪夫宣布撤回飛彈的信函中他自我提問：

一架貴方的偵察機闖入，跨越了蘇聯在楚科奇半島區域的國界……。總統先生，問題在於：我們應該如何看待此事？這是什麼，一個挑釁行為？貴方的一架飛機在我們雙方正在經歷的焦慮時刻，在一切都進入戰鬥準備時，侵犯了我方邊界。一架入侵的美國飛機能夠輕易地被視為一架核子轟炸機，因而可能迫使我們邁出致命的一步，這難道不是一個事實嗎？而且不僅僅如此，美國政府和五角大廈長期以來宣布，您們正維持著一個持續的核子轟炸機巡邏任務。¹²⁴

試圖高居其上的組織是不是不顧總統的努力，而將整個國家拉扯到核子懸崖前呢？¹²⁵

在白宮會議的中場休息時間時，在五角大廈的麥納馬拉發現了此一事件，他對此一危險表達警告，並驅車前往國務院告知魯斯克。第二天，國防部長取消了所有 U-2 在世界任何一個角落的飛行，直到在「到底發生了什麼事」這個問題上，能讓他得到一個滿意的解釋。在白宮中，甘迺迪在對他進行的簡報中痛苦地聆聽當時到底發生了什麼事，根據簡報者所言，之後打破此一難以承受的緊張的是一場諷刺性的大笑：「總是有一些王八蛋聽不懂人話。」¹²⁶

¹²² 當時美國連用於空戰的戰術飛機(如 F-101、F-102、F-104)都以核子彈頭的空對空飛彈作為主要武器。

¹²³ Sagan, *The Limits of Safety*, pp. 135, 137.

¹²⁴ Khrushchev to Kennedy, 28 October 1962, in Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, p. 192.

¹²⁵ 美國從 1950 年代初期開始讓 B-52 轟炸機擔負「鉻頂」(Chrome Dome)任務，持續在蘇聯邊界攜帶核子武器滯空，準備在一聲令下就攻擊蘇聯，這項任務在 1967 年終止。

¹²⁶ Roger Hilsman, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (Garden City: Doubleday, 1967), p. 221.

甘迺迪確實說對了。當麥納馬拉命令到達之際，另外一架 U-2 遵循之前所建立的時間表，正好從同一個阿拉斯加的空軍基地升空飛行，執行另一次空氣樣本採集任務。它被召回基地。¹²⁷

在此一危機時刻，該 U-2 飛行中因為疏忽而無意中進入蘇聯領空所具有的潛在後果，毫無疑問地是讓人難以置信的。甘迺迪肯定沒有打算到會發生這樣的事。然而，該任務做為這整個計畫的一部份，是得到授權的。核子警告已被授權，雖然沒有證據證明任何上層官員知道核子武裝的戰鬥機曾緊急升空去保護那架 U-2。

麥納馬拉回到五角大廈，他收到更多的壞消息。剛到的消息指出，古巴炮兵對美國低空偵察飛行任務開火射擊，一架飛機被點 37 釐米的彈殼擊中，它們都已返抵基地，但那一天飛越古巴領空的 U-2 並未返回。下午稍晚，麥納馬拉和泰勒得知那架遲遲未歸的 U-2 已經被擊落，飛行員魯道夫·安德遜（Rudolph Anderson）少校已被擊斃，¹²⁸ 蘇聯部隊最終以其薩姆地對空飛彈對美國開火。

在這些事件發生的過程中，華盛頓持續地討論土耳其木星飛彈的問題。甘迺迪認為，赫魯雪夫已經很有效地使用它們做為一個談判的花招——給大眾消費使用。甘迺迪又發現，在他的議程和國務院的議程之間，存在著另外一個衝突。在第二封蘇聯信函的暗示和後果在十月二十七日星期六早上被討論之際，甘迺迪這一天顯然十分的憤怒。在前一周，他認為他已經表示的很清楚了，國務院應該著手和土耳其之間私下的討論，以準備有效地回覆赫魯雪夫可預測的操弄。

然而對國務院來說，這個請求被當成是一個處理在土耳其的木星飛彈並推進其策略的機會。國務院曾煞費苦心地組織了一個造勢活動，去說服歐洲國家放棄國家核子嚇阻的目標，而加入一個多邊核子武力組織—MLF。因此，總統的懊悔成為國務院重申並強化他們現存計畫的時機，一旦他們所計畫的多邊武力得到土耳其的同意、建立並接受作為替代方案，他們將逐步淡去土耳其的木星飛彈。這三個受到影響的官僚單位聯合起來在十月二十四日向魯斯克陳報他們的方案。¹²⁹

這個計畫是一個適用於以月或年而非日為單位的時間表，因此當甘迺迪在十月二十七日早晨對國務院提出該議題時，國務院除了來自美國駐土耳其、義

¹²⁷ Sagan, *The Limits of Safety*, p. 138.

¹²⁸ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 570-72.

¹²⁹ 參見 Tyler, Rostow, and Talbot to Rusk, "Cuba," 24 October 1962, Cuban Missile Crisis Files, 1992 Releases Box, National Security Archive, Washington, DC.

大利和北約大使的初步意見調查外，沒有什麼可報告的。¹³⁰

甘迺迪強調：「那麼，在本周這件事發生前，我們已經去和土耳其政府談了嗎？我這一週已經說現在要討論這件事，我們是否已經在土耳其和土耳其人有過任何的對話了？」

魯斯克承認國務院已經開始諮詢美國大使了，但是「我們尚未真正地和土耳其人討論此事。」魯斯克的副手，喬治·鮑爾（George Ball），向總統提供他的看法，表示和土耳其人談「將會是一場極度讓人不安的事。」¹³¹

甘迺迪回道：「噢，這事現在就很讓人不安，喬治，因為他讓我們在此時處在一個相當困難的環境中。」討論繼續下去，但甘迺迪並沒有忘記。兩天後，當這兩人單獨在橢圓型辦公室時，他私下斥責了迪恩·魯斯克。甘迺迪嚴厲地提醒魯斯克，當赫魯雪夫的廣播提案在「星期六發出時，你們什麼都沒做，真的。」雖然發了電文給大使，「但我們並未真正準備好知道我們要說些什麼，我們根本沒準備。」甘迺迪走上前，幫他幾乎啞了的國務卿整整衣服。「現在，就我來看，似乎在國務院中某處的[某個人]，應該是規劃接下來的一周，而不只是六個月後的計畫。」¹³²

¹³⁰ 這些回應中最重要的是駐土耳其大使雷蒙·海爾（Raymond Hare）思慮周詳的回應，他的回應在十月二十七日前一日到達，並繼續在十月二十七日當天到達。（比較長的電文是分「段」傳輸的，每一段會分開各自到達；然後全部的訊息會再重組起來。許多學者已經注意到海爾電文的第一段，只有很少數的學者對二十七日當天到達並解讀出來的後續段落加以評論。）參見 Ankara 587, 26 October 1962, National Security Files, Box 226, NATO-Weapons-Cables-Turkey, JFK Library.

¹³¹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 498-99.

¹³² Ibid., pp. 659-60. 這個插曲很明顯地被誤解了，包括羅伯·甘迺迪，同時和一九六一年和一九六二年木星周遭的情境混為一談，而產生甘迺迪已下令撤去木星飛彈，並對於他的命令未被遵循感到憤怒。

木星部署的決定是在艾森豪政府時期做的，乃是對史普尼克（Sputnik）衛星和蘇聯可能瞄準歐洲的彈道飛彈的進展所做的回應。（當時沒有國家擁有具備洲際射程的彈道飛彈。）當美國的洲際彈道飛彈計畫發展起來，木星的淘汰變得顯而易見，甘迺迪於一九六一年春下令檢視木星的決定，使白宮和五角大廈清楚地走向移走木星的方向。但是土耳其反對，而後赫魯雪夫在維也納挑戰甘迺迪，因此在一九六一年夏天，甘迺迪允許部署繼續。所有的飛彈實際上在一九六二年三月五日安置於土耳其。雖然一些學者把不成比例的重要性放在軍事儀式上，在一九六二年十月危機時期美國形式上將飛彈的運作控制權轉交給土耳其，沒有證據顯示任何官員——美國或蘇聯的——在當時注意到這個小小的儀式。所有人都認為事實上飛彈早已在運作中，而這也是事實。在一九六二年八月，讓人感到煩憂的是赫魯雪夫也許企圖將木星當作是一個派遣飛彈到古巴的藉口，甘迺迪下令國防部進行另一個關於「要如何作才能將木星從土耳其移走？」的研究，參見 National Security Action Memorandum 181, 23 August 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, p. 957. 這個想法，其後使得國務院以其所設想的多邊核子部隊取代這些所有歐洲老舊飛彈的計畫停滯不前，甘迺迪了解這個困境，並且如下一個註釋所指出的，不怎麼需要國務院這個方案。這些錄音沒有顯現任何證據說明甘迺迪本身曾經想過他曾真的下令撤回木星。但接近他身邊的那些人記得他對此一插曲憤怒，可能讓人可理解地忘記並將之曲解為更複雜的故事。

總統的期望，並沒有打亂組織的優先順序和先前已經建立的行動計畫。¹³³ 及時的，甘迺迪用了他自己的方式。一九六三年初，這些飛彈被撤走也被取代，不是被多邊武力的海市蜃樓，而是因為一艘裝配有飛彈的美國北極星潛艦到地中海巡邏。¹³⁴ 在華府大型機構磨人的角力導致在土耳其所部署的飛彈事實上被撤走前，該問題本身已經被這些事件所緩和。十月二十八日星期天早晨，在另一則緊急的收音機訊息廣播中，蘇聯領導人正式宣布他們將從古巴撤出他們的飛彈。

¹³³ 甘迺迪在十月二十日周六，當他下令法國可能得到美國核子援助的計畫時，也試圖中止國務院的多邊部隊計畫。他重覆十月二十一日的指令，但是有些對此一危機過度關注，他並沒探究到底。國務院圓通地把這個想法輕巧帶過。參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 199 n.13, p. 201 n. 14, p. 212 n. 8.

¹³⁴ 北極星飛彈潛艦是直屬美國戰略核武的一部分，它和之後的海神飛彈潛艦和三叉戟飛彈潛艦都不受北約節制。且因為它們的位置是機動的，因此發射它們之上的飛彈在理論上也不需諮詢任何盟邦。

第五章 模型三：政府政治

模型二將政府的行動理解為組織性產出，而其中有一部分受到領導者的協調，古典模型把政府行為理解成單一決策者進行理性選擇，模型二擴大了古典研究的工作。但在模型二的分析之外，有一個更進一步、更精煉的調查層次。高居於組織頂端的領導人並非鐵板一塊，相反地，在該團體中的每一個個人，都是核心競爭賽局的參與者之一，而這個賽局的名稱是政治：由不同階層政府參與者沿著規律的迴路(circuits)進行議價。政府的行為因此得以依照第三種概念模型加以理解，不是組織性的產出，而是議價賽局的結果，結果透過相互競爭偏好的互動而形成與消解。對比於模型一，政府政治模型(Governmental Politics Model)所看見的不是一個單一性的行動者，而是將眾多的行動者視為參與者(players)：參與者並非關注於單一策略議題，而是對各種國內(intranational)問題都加以關注；參與者並非依據一致性的策略目標而行動，而是根據多樣的國家的、組織的和個人的目標概念而行動；參與者並非依照單一、理性的選擇做成政府決策，而是透過政治中拔河角力而為。

每一個國家的政府機器構成了一個國內賽局(intranational game)的複雜領域。高居於該機器的政治領導人是由位居主要組織頂端的官員所組成，形成了一個核心參與者的圈子，和分析家尋求解釋的特別決定或結果核心相關。一些參與者是法定的參與者，其他可能是被邀請或是硬擠進去的。超出這個核心領域，同心圓的外圈包含了在執行部門中較為低階的官員、新聞媒體、非政府組織和公眾。外圈正在進行的鬥爭協助形塑內圈參與者的決策處境，他們得以影響政府在某個問題上的選擇和行動。所以模型三關注的是誰真正地參與了這樣的互動。

外交政策問題的本質，允許理智的人對於如何解決這些問題產生根本性的爭論。因為絕大多數的參與者憑藉其角色參加決策，舉例來說，做為財政部長或是駐聯合國大使，十分自然的，各自都感受到一股要彰顯該議題對其負責範疇的特別責任所造成的後果，如國際金融或是世界輿論。不論是依據章程或是在實際層面，絕大多數的參與者「代表」一個部門或是機構，以及該組織所服務的利益和支持者。因為他們的偏好和信仰和他們所代表的不同組織相連繫，他們分析彼此間會產生衝突的建議。獨立分離的責任由個別獨特的個人所肩負，鼓舞了每個人所見與判斷歧異的重要性。國家的行動真的很重要，因為一個錯誤的選擇可能意味著無法彌補的傷害，因此，負責任的公民有義務為他們堅信是正確的事努力奮鬥。

個人間彼此分享權力，他們對於哪些事必須做則有不同意見。差異是件要緊的事，這個氛圍迫使政府的決策和行動由政治過程中產生，外交政策因此是政治對其他領域的延伸（有時候透過其他的手段）。有時候一個團體致力於一個行動歷程，而擊敗其他為替代選項爭取的團體；然而，不同的團體各自往不同的方向拉扯所產生的結果也同樣常常發生，甚或是因此產生的結果，較之於任何單一個人或團體所意圖的，會有所不同且更好。在這兩種情形，棋子的移動不是單純因為支持一個行動歷程，也不是因為執行一個替代選項的組織常規所致，而是該受爭議行動的支持者與反對者的力量與表現。

這些現象並非美國政府所獨有。研究各個政府中危機行為的研究者輕而易舉地就能發現各種例子，其中行動只能透過內部政治的混亂或是討價還價加以解釋，這個解釋在獨裁體制與民主體制都會成立。¹ 舉例來說，納粹德國曾經是希特勒密友們競相為成為分封大臣的政治戰場，造成十分紊亂的情形，在希特勒特別關切的議題上散落著怪異且無效率的結果，包括武器的採購、情報的活動和軍隊的部署。

此種模型的描述攫取到政府政治取向的重點，而如果外交政策問題僅是個別互不相連的議題，而其決定是受到單一次賽局的決定，這樣的解釋已經足夠。但絕大多數的議題——例如，亞洲經濟的衰退，或是核子武器的擴散，或是和中國的貿易——乃是隨著時間的過去而零碎地一件一件的浮現，一個議題在一個脈絡冒出來，第二個議題在另一個脈絡冒出。數百個議題每天都爭相吸引參與者的注意，每一個參與者被迫在當天選定他的議題，以他們的語彙處理它們，而後匆匆移向下一個議題。因此，新興浮現議題的特質以及該賽局進行的步伐匯集所產生政府的「決定」和「行動」，就如同藝術的拼貼畫。其中一個參與者的選擇（如，得到部門授權行動、發表演說、或是克制不去取得某些資訊）、較次級賽局所因此產生的結果（如，電文的用字遣詞或是和低階參與者間搞懂部門行動的決定）、核心賽局的結果（如，核心參與者間的決定、行動和討價還價的說法）、搞破壞（如，因為不被認知或是太晚被提出而沒能做成的選擇、誤解等等）——當這些亂七八糟的東西通通沾粘在同一塊畫布上時，就構成了與該議題相關的政府行為。要解釋為何一個特定的正式政府決定得以做成，就必須要先辨識賽局與參與者、展現聯盟關係、議價行為、妥協並傳達一些困惑的感覺。

¹ 參見，例如 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1997), pp. 355-56; Zeev Maoz, *National Choices and International Processes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 340; James L. Richardson, *Crisis Diplomacy: The Great Powers since the Mid-Nineteenth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 306-27.

對外交決策的理解概念讓人感到不安，指責官員「在國家安全上玩弄政治」是一項嚴重的指控。當人們相信該指控為真，就強化了他們對政府的懷疑譏諷。這些讓人困惑且雜亂無章的細節，呈現出對於調查和溝通上一個真正的挑戰，極少數專家有時間投入去掌握參與者與形塑最新議價的操作性細節，但並沒有太多的讀者想要對單一事件知道太多。因此報紙或是《外交政策》(Foreign Affairs)等期刊上的評論文章，很少討論那些足以解釋報導所描述的行動和兩難表現下的政治過程。一般民眾對外交決策的理解，在學術界對知識邏輯連貫性的愛好下受到強化，但內部政治實際上是一團亂麻，很難從各種殊異的細節中形成超越性的一般化解釋(generalization)。一些學者也(正確地)否定這幅混亂的圖像，這幅圖像否認總統、國會、或是最高法院等等有著固有重大權力的主要機構所具有的上位重要性。

學術文獻與政府中參與者之間的鴻溝沒有比此點更大的了，對於那些參與政府的人而言，不能忽略日常運作的情境。在一個具有廣泛多樣價值與共享利益的架構內，政府領導人所有的是競爭的而非相同的操作目標；優先順位與想法受到所在職位的形塑；較之直接了當的策略議題，問題是更為多樣化；對於決定的零碎數據流的管理，比起穩定不變的選擇更加重要；比起選擇偏愛的解決方案，確定政府能確實達成其決策是更加的困難。聯盟的形成是為了產生所欲的行動，這些聯盟可能包括相關的局外人、立法者、利益團體的說客、甚或是外國官員，他們都算是內部政治中的某一種權力掮客。總而言之，如同第一任國防部長詹姆斯·佛瑞斯特(James Forrestal)曾經觀察到的：「我總是對那些表示他們相當願意進入政府但不願進入政治的人們感到好笑，我的回答……則是，就像無法將性愛與繁衍生命分離，更無法將政府與政治分離。」²

闡明政府政治模型

當官員一起採取某些行動時，結果絕大多數時候都不同於他們其中任何一個人在團體內部開始互動前所欲達成的不同。如此一來，第一個問題就在於：如果某個人主事，或是主管一個團體，而如果我們知道該人想要什麼，我們是否就能解釋或預測結果？模型三的分析的第一項主張即認為，對於領導者初始偏好的了解本身很少能充分解釋或預測決策結果。此一主張乃是立基於官方的權力在絕大多數的情況下都是分享的這樣一個事實基礎之上。

沒有人比理查·紐斯達特(Richard E. Neustadt)在他的《總統的權力》一書中，對紙上權力與實際權力之區別闡釋得更加清楚。³ 雖然企圖將政府的行

² James Forrestal, *The Forrestal Diaries*, ed. Walter Millis (New York: Viking, 1951).

³ 最新的版本為 Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th ed. (New York: Free Press, 1990)

動分析為政治過程的結果以前就有人做了，但紐斯達特的研究最具有說服力且最為細緻。當選總統的甘迺迪對向其探詢的專欄作家們熱誠地贊賞推薦該書，他任命紐斯達特為一個主要交接顧問，使該書成為汲汲營營在新政府中謀職的活躍份子所必讀的書目，且該書也自始一直名列其他閱讀書單之上。（甘迺迪後來被認為是政治科學家最佳的公關。）

紐斯達特的分析風格反映了他在政府中的經驗，尤其是擔任杜魯門白宮幕僚的經驗。隱藏在他思索之下的模型，因此十分容易因其特色性的詞彙而被辨識出來：

1. 權力分享的分立機構

「一七八七年的憲法本應創造一個「權力分立」的政府，但它卻未盡其功。相反的，它所創造的是權力分享的分立機構。」⁴

因為政府的參與者有獨立的根基，權力（即，對於結果有效的影響力）被分享。憲法的規定、政治傳統、政府實踐和民主理論都匯集於突出政府中個人間需要與利益的差異，並區隔他們之間的影響力。每一個參與者各自位居賦予分立責任的位子，每一位都承諾會履行其所認知的責任。因此，那些和總統分擔治理工作的人無法對其指令完全加以回應，總統所欲之事對於那些相關官員來說很少被當成小事。此外，他們會依據他們自己的責任，而非總統的責任，來判斷他的偏好。

2. 說服的力量

總統的力量是說服的力量。⁵

在穿著靴子的總統跨足不同決定的形象下，對現實上穿著跑鞋的總統只觀察了一半，他手中扶著馬蹬，試著引誘特別部門的首腦，或是國會或參議員，騎上馬背。⁶

在地位和正式的權力上，總統是領袖，每一個其他參與者的工作多多少少都會涉及到他，但是他的權威只保證一個大範圍的職員工作(clerkship)。如果總統要統治，他必須從正式的權力中擠壓出一系列的議價優勢。以他的專業聲望和公眾威信所支撐，總統可以使用這些優勢，把其他參與者的需要和恐懼轉化為他想要他們為了自身最佳利益所應該做的事務的意識。他議價的優勢很少足夠保證其意志的通過，但它們是他確保對政府行動影響力僅有的工具。

⁴ Ibid., p. 29 (emphasis added). 如同紐斯達特一再的指出，當他撰寫有關於權力時，他在描述對於他人行為有效的影響力，而非理論上的正式權威。

⁵ Ibid., p. 11 (emphasis added).

⁶ Richard Neustadt, "Whitehouse and Whitehall," *The Public Interest*, no. 2 (Winter 1966), p. 64 (emphasis added).

3. 依據流程的議價

他們〔參與者〕議價並非隨意為之，而是依據過程，符合先決條件，並對他們所屬的政治系統的壓力加以回應。⁷

總統說服的賽局並非任意為之，相反的，某些流程結構化了賽局的進行。流程是受過規制化的渠道，能將議題帶到選擇點。總統的關注力因此被鎖定，並熱誠地議價，議題只有在順著流程的線路往前走向終點，才會被認為是可行動的。

4. 權力等同於對結果的影響

行動不是結果，但他〔總統〕對結果的影響是對其評量。⁸

如果總統要建立他的影響力，他必須思考的事和那些與公共政策可行性有關的人沒什麼兩樣……。這是一個政治的、管理的、心理的和個人的現實可行性之間的平衡……。〔他需要〕一個行動來對那些必須提供行政執行的人們證明該事務是可管理的，對那些必須支持該事務的人證明它是可接受的，對那些必須容忍它的人證明它是可忍受的，不論是在華盛頓內部或是外部。時機對於支持和默然接受而言可能是關鍵的……。將其權力視為賭注的總統，看待事務的方式非常像是使政策可行的組成。⁹

紐斯達特關注的焦點，並非將行動視為一個議價賽局的結果，而是總統的選擇。要了解政策，我們必須要從總統所擔憂而頻頻回首的角度思考。對什麼是能做的事最佳的理解，是透過穿著靴子的總統所擔憂而頻頻回顧的角度來看，而對什麼是會做的事最佳的理解，則要透過對穿著跑鞋的總統，當他在說服、勸誘及鞭策政府中的其他成員依其所想來加以行動時，在探究需要、風險和對他個人影響力的威脅方面的技巧來加以檢視。

5. 國內及國際關係

每一個〔政府〕多少是一個複雜領域，讓官僚要素和政治人格間進行內部議價，此二者共同構成政府的運作機器。它的行動是他們互動的產物……，同盟者之間的關係就如同二大美國部門間的關係。¹⁰

紐斯達特關於權力分享的觀念超越國內議價所熟悉的脈絡，而擴展至國家間的關係。國內賽局的確能夠納入外國的參與者，促使某些分析家稱此同時性的國

⁷ Neustadt testimony, Senate Subcommittee on National Security and International Operations, Committee on Government Operations, *Conduct of National Security Policy*, 89th Cong., 1st sess., June 29, 1965, p. 126 (emphasis added).

⁸ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 4.

⁹ Ibid., p. 154-55 (emphasis added).

¹⁰ Neustadt testimony, *Conduct of National Security Policy*, p. 126 (emphasis added).

際/國內互動為「二階賽局」(two-level games)，但他們將各式各樣的國內—國際連結都放在那個標籤之下。¹¹ 國際關係真實進入此一國內政府政治模型是在例外的案例中，特別是和親近的盟友關係上，當一國政府允許另一個國家在該國政府對政策做決定前，直接且有意義地參與其國內決策過程。如果國家真的在思索聯合行動，或是以其他方式將兩國綁在一起能夠有影響力地參與彼此國家審議的過程（就如同在二次世界大戰期間的英美同盟常常做的），那麼模型三的分析有助於解釋涉及超過一個政府的政策結果。

在一九九〇年八月伊拉克入侵科威特的那一天起，布希總統與英國首相瑪格麗特·佘契爾夫人在科羅拉多州的阿斯彭市（Aspen）協商，兩國政府都支持最初聯合國譴責侵略的決議，但當時都未決定進一步的行動。雙方領導人實際上都是對方政府審議過程的參與者，以這種方式，他們實際上選擇分享他們部分國內的權力。因此產生的政策，數日後於華盛頓再一次與佘契爾討論後精緻化，其實質內容上是一個聯合政策。在布希完全地與他在華盛頓決策流程接觸之前，及在佘契爾回到倫敦與她的內閣會面之前，雙方領導人堅定的彼此同意強烈地影響了兩國所餘之國內審議過程。

此一聯合決策的案例，闡明了一個外國的官員有效參與一國決定流程的方式。在各別國家內，外國勢力參與該國的核心賽局會影響關鍵國家選擇的實質內涵與時機。紐斯達特在他關於英美關係的研究中暗示此一途徑，並將之延伸到一個具爭議性，而現在已經解密的，關於一九六二年年底甘迺迪撕裂與英國關係的天弩危機（Skybolt crisis）的研究。¹² 美國政府取消一個英國所倚賴的飛彈計畫—天弩，且採用一種意外中止的方式，此舉激怒了英國。對甘迺迪來說，關鍵問題在於找尋為何英國政府沒有在華盛頓決定前更有效參與取消天弩的決定。

回到波灣戰爭的例子中，布希和佘契爾討論的時機和情況，影響了雙方在首府決定做成的方式。兩大政府的首腦在沒有雙方的外交部長、國防部長或是首席

¹¹ 二階賽局的想法乃是受到羅伯特·普特南（Robert D. Putnam）一篇使用此一語彙的文章所激發出來的。此一主題最佳的書籍，也收錄了普特南原始的文章，參見 Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993). 然而，有關「二階賽局」的書寫對其定義較之我們在此所使用的更加寬廣，因為我們的目的比較狹隘。例如安德魯·莫拉維斯克（Andrew Moravcsik）在前揭書中介紹的章節。第 14 到 17 頁。

¹² 一份預示的研究為紐斯達特的 *Alliance Politics* (New York: Columbia University Press, 1970). 該書將天弩蒼白的刪節本與蘇伊士危機放在一起討論，不過，天弩現在已經解密，可以從哈佛大學甘迺迪政府學院的案例研究計畫中取得。Report to the president, “Skybolt and Nassau,” November 15, 1963, KSG Case C16-92-320.0. 這個研究在紐斯達特最近依據現在開放檔案做的評論而得到補充，將很快的由康乃爾大學付梓。賈桂林·甘迺迪（Jacqueline Kennedy）稍後告訴紐斯達特，她的丈夫就在他達拉斯致命之行前，將天弩的研究交給她並表示：「如果你想要了解我的生活像什麼，就讀讀它吧。」

軍事顧問陪同之下，在阿斯彭市會面。但雙方都帶了他們各自的安全顧問（布希帶了布倫特·史考克羅(Brent Scowcroft)，佘契爾帶了查爾斯·鮑威爾(Charles Powell)），他二人剛好對各自長官的預測都同意並加以強化。¹³

在數天後，美國政府完成了政策決定的初始階段（維持聯合國決議不受妥協的政治目標、在沙烏地阿拉伯部署軍隊，並對伊拉克組織一個全面性的貿易禁運和軍事封鎖），華府而後尋求說服許多其他政府的支持，其中一個政府是土耳其，國務卿詹姆斯·貝克（James Baker）因此在八月九日到十日飛往安卡拉。雖然土耳其是北約盟友，而土耳其的狀況一向被認為和許多其他國家的情況一致，土耳其政府和其機構都未能積極地參與，而是直接被放在美國政策的表述中。相反的，該政策被呈現在土耳其面前，並邀請土耳其的支持，土耳其指出某些將會確保他們和美國政策合作上額外的行動，貝克則盡力滿足他們的要求。¹⁴

不同於英美的互動，土美的互動落在模型三的典範之外。它比較不能從決策模型來加以描述，而比較適用於國家間策略互動的模型，例如國際關係中更純粹的政府間理論，這些理論也同時適用於美國瞄準對手伊拉克的行動。

在政府行政部門內部分享權力，乃是更為形式化的權力分享及國會政治中更為熟悉且不可避免的議價過程的寫照。國會政治的研究已進展較遠而注意到問題如何為決定所架構化的巨大重要性，以及各式各樣採取行動渠道的重要性。雖然此中一些學者被歸到「理性選擇」的學派中，其真正主要的關切在於「團體選擇分析」，因為其主要發現關乎於個人偏好如何併入團體選擇，並因此受到團體處境和結果而發生折射，就像是光線透過稜鏡所產生的分散或是匯集現象。¹⁵

其共同的主張認為，即便科層制中的領導人必須在形式上做最後的決定，其選擇的本質、時機和內容，實質上受到與許多其他看起來不太重要的人互動的影響，讓我們再一次引用紐斯達特的話：

¹³ 作者之一（澤利考）和布希一起在阿斯彭。阿斯彭會談最可信的描述也給予英美的審議如何使華府與倫敦的討論產生偏斜，首應參見 George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Knopf, 1998), pp. 315-22; 同時參見 Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 74-76, 111; Michael R. Gordon and Bernard E. Trainor, *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf* (Boston: Little, Brown, 1995), pp. 36-37.

¹⁴ 布希在貝克之行前和土耳其總統圖爾古特·厄扎爾（Turgut Ozal）通過電話。雖然這些通話以真實的觀點和資訊交換為特色，它們太局限而無法得到厄扎爾在美國內部決策過程中為一有影響力的參與者這樣的結論。澤利考是這些通話的紀錄者，並陪同貝克前往安卡拉。

¹⁵ 「團體選擇分析」此一詞彙借用於此主題一篇短小精幹的介紹文章，Kenneth A. Shepsle and Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions* (New York: W.W. Norton, 1997)

在形式上，今日所有的總統都是領導者，在事實上，這對於他們的保證和他們做為辦事員也相差無幾。每個人現在都期望在白宮內部的人對每件事都能做一些事……，但是這樣的接受並不表明政府中的其他所有人都在其手下。它僅僅意味著其他人已經發現實際上不可能在沒有他的提議保證下做他們的工作……，他們發現他的行動對於他們的工作是有用的……。做為總統，在今日，是一位極寶貴的辦事員，他的服務項目對整個華府而言是十分搶手的。然而，他的影響力則是另一回事。事實上，關於領導力，法律和習慣實在沒說多少。¹⁶

團體處理過程及其對選擇和行動的影響

政府決策是一個複雜的多重參與者的過程。關於此一描述性事實，是沒有疑問的。比較困難的議題是：此一多人決定過程中何種特別的特質對於因此出現的決定和行動的內容具有重要性？對於政治學以及經濟學、社會心理學、決策理論和眾多相關的研究領域來說，這是一個重要的問題。

這是個讓人感到挫折的問題。舉例來說，研究總統角色的學者具有研究一個圍繞在單一人格和職務旁的多人決定過程的優勢，然而在一九六五年時，一位歷史學家觀察到：「我們知道總統的大小事，但對總統職務一無所知。」其後一個世代，有一對學者抱怨「歷史學家、記者、和政治學者已經生產眾多關於個別總統詳細的研究，然而，我們似乎並未因此而比較接近一個允許我們得以跨越不同政府的行為模式，而加以比較的架構。」此後又將近十年，另一對學者感嘆：「向理論精確性挑戰的美國總統職務理論是什麼呢？為何我們無法構想出預測總統行為並解釋總統領導力的主張？」¹⁷

政策結果源於多重的原因，公然抗拒單純的總結和簡單的概化，《決策的本質》（*Essence of Decision*）一書在外交政策的領域中展示此點。在國內事務上，理察·達曼（Richard Darman），一名特別知識淵博而有時候又相當學術的專門從業人員，認真思索一個有趣的例子：雷根政府一九八一年時，儘管有由民主黨控制的國會的反對，卻在制定一個極端的減稅法案上成功。為何此事成功了？達曼辨識出十項他承認「乏味而難以記誦」的重要因素。一個快速的檢視給予我們一種解釋層次，或是分析的多重層次的感覺：

1. 一般的國家氛圍—惡劣的經濟條件、反對現狀
2. 國家氛圍和公眾想法—反政府、反稅民粹主義的突出性

¹⁶ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 7.

¹⁷ 這些引用依序源自：James MacGregor Burns, *Presidential Government: The Crucible of Leadership* (New York: Avon Books, 1965), p. xi; Richard Ellis and Aaron Wildavsky, *Dilemmas of Presidential Leadership: From Washington Through Lincoln* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1989), p. viii; 及 Thomas E. Cronin and Michael A. Genovese, *The Paradoxes of the American Presidency* (New York: Oxford University Press, 1998), p. vii.

3. 雷根和公共輿論—果斷但讓人安心
4. 雷根和國會—雷根在較保守的民主黨員中的個人和政治魅力，而這些保守的民主黨員擔心可能的政黨再結盟調整
5. 雷根和國會—新總統一開始的蜜月期在他遭槍擊後的回復期中得到延長
6. 國會內部—數個有著不一致目標和不同行動理由的行動者團體的匯集
7. 行政權內部—雷根小組在問題的架構與議題設定上的能力
8. 行政權內部—受關鍵「中介者」或是「務實主義者」在由白宮幕僚長詹姆斯·貝克所領導由達曼所協調的立法策略小組（我們所形塑的數百，或許數千個議題決定和行動，允許該龐大的稅改法案得以制定）所進行的立法管理
9. 行政權內部—預算主任大衛·史塔克曼（David Stockman）的關鍵角色和人格特質
10. 行政權內部—資深官員的傲慢狂妄，尤其是史塔克曼和達曼彼此互補的過度自信（他們各自確信他們能夠處理法案中具有問題的後果）¹⁸

達曼認為其中至少有六點十分不平常，並判斷六點中至少五點是該法案得以制定所必要因素。他表示：「這五點得以同時發生的機率能夠合理地被評量為百萬分之一。」他也解釋務實主義者如何受到他們計畫的方式和國會中民主黨反對者所選擇的策略互動，而從妥協進一步被驅使朝向一個甚至為更極端的結果。¹⁹眾多的因素得以羅列出一份同樣長的名單來解釋失敗，像是柯林頓總統在一九九三到九四年健保改革包裹的失敗。同樣也被納入的事實是，這份名單上的每一個項目本身就是一個標籤，訴說著複雜精細的故事，很少會有人琢磨決策過程的概化是難以達到的。

總的來說，在解釋團體決策時必須將大量的原因要素納入考量，此處我們總結並闡明了一些關於團體決定過程輸入面的主要發現於七個標題之下：(1) 較高品質的決定；(2) 能動性問題：委託人、代理人、參與者；(3) 參與者：誰參與？；(4) 決策規則；(5) 架構議題和設定議程；(6) 團體思維；及 (7) 共同決定和行動的複雜性。

1. 較好的決定

在多人過程保證關於情境更透徹資訊分析的範圍下，對於大量相關價值與利益，及其做為目標的操作性更完滿的考量、還有更多在辨識（及發明）選項的想像力、對成本效益更正確的評估、及對失敗指標更敏銳的警示性及更多從錯誤中學習的準備，比較有可能產生較好的決策。當然，事情不總是如此，但這是八成可以達

¹⁸ Richard Darman, *Who's In Control? Polar Politics and the Sensible Center* (New York: Simon and Schuster, 1996), pp. 79-85. 我們已經將達曼的名單重新排序與摘要。

¹⁹ Ibid., pp. 85-86.

到較好決策的方式。讓我們思索一下，在一個證實可以將成功率從 60%增加到 70% 的挑選股票過程中，十個建議中有七個仍然會是錯的。因此，老生常談的說法——壞結果、壞決定——在邏輯上是不正確的。

把事情弄得更複雜一些，雖然「較多的資訊和較好的分析能夠產生較好的決策」為真，過多的資訊和分析也可能造成產生較糟的判斷或不行動的「分析癱瘓」(analysis paralysis)。一個好的決定晚了一小時才作成，實際上就是沒有決策。吸收資訊和分析的特定安排因此必須和決定設定的關係一起評估，包括決定設定是如何為了擴大輸入面但同時避免癱瘓而結構化。

亞歷山大·喬治 (Alexander George) 曾經帶領探索此種「最可能符合較好決策要求」的外交決策的過程，²⁰ 從他的研究我們引用三項主要的結論：

專注於行動渠道，而非黑盒子。傳統上，改善決策系統的努力會產生重新組織行政部門的想法——改變在組織章程上的黑盒子。其結果相當令人失望，以致於關注力現在已經更集中在決策過程的設計與管理，即在黑盒子中的行動者互動產生結果的方式。行動的渠道透過分配在規制化的決策過程中有著可預測傾向的參與者正式的權力、資訊、存取的機會和議價優勢，以「授與並加權特殊的利益和觀點」。²¹

過程和行動渠道必須是量身定做的，不可以是買來的成衣。「簡單來說，當前所強調的在於將組織結構設計為符合其關鍵個人的操作風格，而非企圖去說服每一個新來的高階執行者接受並適應於一個理論上被認為最優的且已經標準化的組織模型。」²² 理察·強森 (Richard Johnson) 和羅傑·波特 (Roger Porter) 各別勾勒了三個這樣的模型，其描述匯集如下：(1) 一個「形式主義的」(formalistic) 或「多元倡導」(multiple advocacy) 的途徑，具有清楚結構、分工和受到「誠實的掮客」管理下定義嚴格的程序 (艾森豪政府通常被引用為例)；(2) 一個「競爭的」或是「集中管理的」模型，透過允許交疊的責任和許多正式和較不正式的溝通渠道，但在一個頂層官員所組成的小內圈中過濾資訊和建議，以鼓勵彼此競爭的意見 (例如：小羅斯福政府)；以及 (3) 一個「合議的」或「靈活的組織機構(adhocracy)」風格，使責任和正式渠道難以區分，但強調一個認同總統的小組 (如甘迺迪政府)。²³ 喬治強調這三個模型沒有一個必

²⁰ Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview, 1980), p. 10; 也參見 I.M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1972); Graham Allison and Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection* (New York: Basic Books, 1976), 特別是第一章。

²¹ Alexander L. George and Eric Stern, "Presidential Management Styles and Models," in Alexander L. George and Juliette L. George, *Presidential Personality and Performance* (Boulder: Westview, 1998), p. 200. 也參見 Graham Allison and Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy: the Organizational Connection* (New York: Basic Books, 1976), p. 21.

²² Ibid., pp. 200-01.

²³ 參見 Richard T. Johnson, *Managing the White House* (New York: Harper and Row, 1974); Roger B. Porter, *Presidential Decision-Making: The Economic Policy Board* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982). 波特 (Porter) 紀錄了在福特政府時代一個多重倡議模型成功的例子。史蒂芬·海

然優於其他，但必須為關鍵人物們修剪調整，其必然從超過一個部分借來所需之要素。

在任何一個過程內部，專注於資訊處理的創新。這些創新往往和這三個過程管理的模型平行。事實上，喬治稱它們為「形式選擇系統」、「多元倡導」、和「故意唱反調的人」。最好的想法是承認你管理作風上的缺點，而後從其他的樣式中挑選要素作為限制損失的補充物。

然而，更多的關注力需要放在做成決定的行動渠道中較少被研究的面向，而我們把其全部歸併在「人事程序」之下。人事程序決定何種資訊被取得、該資訊被分配給誰、何時和何種分析在正常案例中被執行，及什麼形成決定包裹或是記載在備忘錄中。他們特定化事務的工作十分平凡單調，就像參與者如何收到通知開會、相關報告如何被複印和傳遞、事件進程—及任何的決定—如何被紀錄，以及結果如何傳達給利益相關的個人和組織（其各自擁有自己的程序）。這樣的程序能夠在很多方面影響結果，最明顯的在於與政策潛在的參與者相關資訊的散佈方面。這已經展現在實驗室設定中，「賽局理論裏學到的一個主要的一課，在於結果對資訊條件的敏感性。」²⁴

上面已經討論了沙漠之盾行動的開始，我們現在轉向沙漠風暴的結束，即波灣戰爭的最後一天，一九九一年二月二十七日，來闡述這些要點。布希總統下令停止敵對態度，部分是因為他相信對從科威特撤退的伊拉克軍隊包圍圈是有效的封鎖，那些軍隊已經全部被摧毀了。那一天一開始，戰區司令官諾曼·史瓦茲柯夫（Norman Schwarzkopf）將軍發布了一則電視實況播送的簡報，總統和所有其他人都看得到，他宣布「門已經關了」。布希決定停止殺戮的停火應該在第二天早晨（在波灣）生效，此舉將給予一點時間來讓正在進行的軍事行動收尾。布希和參謀首長聯席會議主席科林·鮑威爾（Colin Powell）將軍，可能甚至還有史瓦茲柯夫將軍，並不知道那扇門——讓伊拉克軍隊撤退回伊拉克的通道——離關起來還早的很。前線的將軍們認為這對於他們的攻擊是一項未成熟的暫停，因此大感震驚。²⁵

斯（Stephen Hess）建議：「更加接近合議性政府」，但是在語彙上密切相近於形式化、多重倡議模型，「在其中總統依賴其內閣官員做為建議的主要來源，並——在英國式政治的意義上——讓他們個人承擔責任……。」Stephen Hess, *Organizing the Presidency* (Washington, DC: Brookings Institution, 1976), p. 154.

²⁴ Robert O. Keohane, "Studying Cooperation and Conflict: Intra-Rationalistic and Extra-Rationalistic Research Programs," paper for American Political Science Association panel, 1996, p. 1. 在國會脈絡下資訊散布的重要性，參見 Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

²⁵ 關於高級官員和將軍與戰區指揮官之間理解的落差，參見 Bush and Scowcroft, *A World Transformed*, pp. 484-86; Gordon and Trainor, *The Generals' War*, pp. 400-32, 439. 一般來說，國家安全會議在白宮中落實的人事程序是不足以保證關於軍事行動應該如何及何時終止所需之分

雖然此項錯解的主要責任在史瓦茲柯夫指揮內部，我們可能可以想像其餘的白宮或是國防部對於此一決定的參謀程序，會需要對於美國戰鬥單位在戰場上位置方面更詳細的更新——此乃常規的一部分。此種程序本來會使得官員關於部隊位置的特定事實論斷加以負責，因此刺激或是打開五角大廈和戰區間其他的溝通。如果無法穿透縈繞在戰場上不可避免的「戰爭迷霧」（fog of war），總統和他的顧問們可能會選擇等待部分的迷霧散去，他們可能會知道更多他們當時所不知道的事。

對於更佳決策過程更詳細的闡述，是世界大戰期間英國政府的委員會決策所提供的，這些過程原是為了處理對於國家資源史無前例的動員，以匹配其全球性戰略選擇的最高測試。一次世界大戰中和其後數年間，系統的運作者乃是一位公務員莫里斯·韓克（Maurice Hankey），他是二十世紀英國國家安全決策過程中最有能力的管理者之一。在一九二八年，韓克從他經驗中吸取教訓，他描述各種以委員會決策來組織系統的方式，但強調二個關鍵的要件：「不論採用上述何種系統，必須提供給最高控制機關的有：(a) 對細節問題經過協調的建議；及 (b) 足夠的……人員。」²⁶

沒有一個系統能夠保證智慧，如能被有效地使用，它能夠鼓舞來自多重面向觀點的替代選項分析，並保證有興趣的同僚作出敏銳的同儕審查。在二次世界大戰期間，溫斯頓·邱吉爾首相利用戰爭內閣（War Cabinet）和參謀長會議（Chiefs of Staff Committee），²⁷運用並延伸他的系統。他挑選睿智的將軍擔任主席並操作該系統，例如爵士亞倫·布魯克（Sir Alan Brooke）將軍（自一九四二年開始）和哈斯汀·伊斯麥爵士（Sir Hastings Ismay），後者是邱吉爾在該會議的代表。邱吉爾而後發現他自己時常感到驚愕沮喪，因為參謀長會議經常不同意他的提議。然而，即便他滿滿的抱怨該會議削弱了他的獨立性，邱吉爾很少否決這個讓他十分惱火的會議。

析，或是保證給予史瓦茲柯夫在停火期限方面足夠的指引。國家安全會議的幕僚和國務院的官員將其分析的關注力集中於另一組急迫的決定——有關於透過由聯合國所設立的，別出心裁且前所未有的治安警察體制的策劃，以終止戰爭並限制伊拉克軍事潛力的長期安排。然而，包圍伊拉克戰場的軍隊不應該和另一個相當不同且更為困難的議題搞混，即美國是否本來應該說服同盟的友邦改變其戰爭目的，並企圖佔據巴格達或是伊拉克全境。

²⁶ Memorandum by the Secretary, Committee of Imperial Defense, “The Supreme Control in War,” 24 May 1928, Public Record Office, CAB 104/24, 討論於 Peter Hennessy, “A question of control: UK ‘war cabinets’ and limited conflict since 1945,” Centre for Social and Economic Research, University of the West of England, May 1996.

²⁷ 該會議是由陸軍、皇家海軍和皇家空軍的最高階將領組成，提供邱吉爾最高階的軍事建議，但不直接指揮各戰區的英軍，雖然各戰區司令部都會直接向該委員會提交戰報與一切所要求的資訊。

美國參戰後，就立即創造了它自己的參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）和其附屬委員會。美國政府也創立一個和英國一起的聯合會議來進行戰爭——聯合參謀長會議（Combined Chiefs of Staff Committee）。雖然美國第一次參與這個委員會的首輪會議時因其財富、實力和生產戰爭所需的各種物資的能力而信心滿滿，英國人在委員會中的表現則更為優越與嫺熟。一名到華盛頓參與聯合參謀長會議的倫敦代表發現美國人「全然的愚蠢並令人毛骨悚然地緩慢」，重要的美國規劃人員也同意：

他們向我們蜂湧而來，恍若蝗蟲一般，但是帶著供給充分的計畫表和其他備有各種計畫的助理……。從一個仰視的視角看出去，很明顯的我們所面對的是對委員會事務有著數個世代經驗的世代，並有著合理化的觀點，他們讓我們實際上一直處於守勢。²⁸

但美國人學得很快，同一位美方的規劃人員在一九四三年十一月對他所屬政府部門的員工做評估，認為已等同於英國的標準。誠然，在一九九〇年代於美國政府中任職的官員，會發現已不容易找到一九四〇年代當時日常撰寫的分析報告的質量了。

關於全球軍事戰略的判斷必須連繫到如何組織工商業每一個主要面向的決定，在此，羅斯福政府與邱吉爾政府一樣也採用了委員會系統，產生越來越高的品質和持久的判斷。在美國，一九四一年時，「勝利計畫」（Victory Program）已經由跨部門分析加以研擬。羅斯福持續改進他協調工業動員和大戰略的方式，戰爭部（War Department）和美國陸軍在一九四二年有效地改組，並和戰時生產局（War Production Board）合作，第二年和一個更小型但甚至更精實的戰爭動員辦公室（Office of War Mobilization）共事，該辦公室由詹姆斯·貝爾納斯（James Byrnes）所領導。²⁹ 許多艱難的選擇浮現，但隨著時間的過去，這些單位的穩健性也愈形明顯。

²⁸ 英國的觀察是從一九四一年十二月的日記中陸軍准將魏安·戴克（Vivian Dyke）的加入，引自 Alex Danchev, ed., *Establishing the Anglo-American Alliance: The Second World War Diaries of Brigadier Vivian Dykes* (London: Brassey's, 1990), p. 80. 美國部分的引言則來自亞伯特·魏德邁（Albert C. Wedemeyer）准將對一九四三年一月卡薩布蘭加會議的描述，引自 Maurice Matloff, "Ground Strategy and the Washington Command," in Matloff, ed., *American Military History* (Washington, DC: U.S. Army, 2nd ed., 1973), p. 448. 魏德邁認為美國在一九四三年十一月的德黑蘭會議前在分析馬力方面已趕上英國。關於對英國與美國在決策的委員會系統上更廣泛的領略，參見 Maurice Matloff, *Strategic Planning for Coalition Warfare, 1943-1944* (Washington: U.S. Army, 1959); Alex Danchev, *Very Special Relationship: Field Marshal John Dill and the Anglo-American Alliance, 1941-44* (London: Brassey's, 1986); John Ehrman, *Grand Strategy: August 1943-September 1944* (London: HMSO, 1956); 和 John Colville, *The Fringes of Power: 10 Downing Street Diaries, 1939-55* (New York: W.W. Norton, 1985).

²⁹ 關於此系統的軍事面向，參見 Forrest C. Pogue, *George C. Marshall: Organizer of Victory* (New York: Viking, 1973); Stanley D. Embick, "The Joint Strategic Survey Committee and the Military View of American National Policy During the Second World War," *Diplomatic History* 6 (Summer

相反的，沒有一個國家比納粹德國更加專心致力於備戰，在權力集中到一個無情的獨裁者手中後，沒有一個將決策權威授與和委員會相類似的系統存在。其結果，關鍵決策由自主的組織或是直接由希特勒作成——他不斷地干涉各個部門或是對各個部門加以評斷。這些結果總結在歷史學家理查·奧弗利（Richard Overly）的《為何盟軍勝利了》（Why the Allies Won）一書中，其摘要如下：「很少有人質疑在整場戰爭中德國經濟所生產的武器，是遠遠不及於其原物料的資源、勞動力、科學技術和工廠樓地板面積所可能生產的數量。戰爭雙方的落差總是較天然資源的平衡更寬。誠然，直到一九四三年，較小的英國經濟生產在所有主要的武器等級，幾乎都是超過德國和其新歐洲帝國的數量……。」³⁰

許多美國和英國政府關於戰略、資源分配和採購的關鍵判斷，並不能完全直接歸功於法蘭克林·羅斯福或是溫斯頓·邱吉爾。這些領導者表明其偏好之處，常常遭到反駁、妥協、或是修正。在一個更大的意義上，這些強勢的戰爭領導者在允許他們的權威委託出去並因勸阻而轉向的這一方面，的確值得贊揚。他們了解在其所屬的多數決社會中，權力是被分享的，當適當的管理能夠使他們更睿智時，他們也緊緊掌握委員會系統：因此，羅斯福對陸軍參謀長喬治·馬歇爾（George Marshall）將軍予以尊重，邱吉爾對頑固的布魯克將軍則勉強忍受。

委員會系統的特殊性有多重要，可以從這些系統和其相關的素質如何快速地敗壞看出來。一九八二年，在思索對抗阿根廷以收復福克蘭群島時，余契爾首相召來一名有著資深經驗的退伍文職官員，該名官員其後吐露：「我們一起喝了杯琴酒，然後她問我『你如何實際上進行一場戰爭？』」他告訴她要如何成立一個戰爭內閣，並補充說：「無論有多麼困難，它必須要有定期的會議。」該名官員想的是諸如一九五六年蘇伊士危機這樣的災難，當時另一個領導人團體，儘管他們已有二次世界大戰的經驗，讓該危機「以一種倉促完成的方式反應，甚至幾乎是鬼祟的方式……，就我來看，把處理這種危險的方式作為典型，不把這件事當作一個在世界舞台上主要國家所從事的少見困難的冒險，而是試著把它運作成彷彿是洗私人的髒衣服一般，就像是我們當時所做的。」³¹

美國人也能夠輕易地忘記有品質決策的宗旨。到了一九五〇年，美國政府在北韓入侵南韓時，並沒有準備任何應變措施，而必須把訓練不精良的軍隊臨時拼湊成軍而從中學到血的教訓。不去更改前述在蘇伊士事件中對於英國決策的描述為「洗私人的髒衣服」——可以直言不諱地總結一九八六年年底將雷根政府帶到毀

1982): 303-21; 關於民間的面向，參見 Herman M. Somers, *Presidential Agency: The Office of War Mobilization and Reconversion* (Cambridge: Harvard University Press, 1950).

³⁰ Richard Overly, *Why the Allies Won* (New York: W.W. Norton, 1995), pp. 192, 198-99.

³¹ Hennessy, "A question of control," pp. 3-4, 8.

減邊緣的「伊朗軍售」(Iran-Contra)醜聞。我們目前仍不清楚雷根總統是否真的授權他的國家安全顧問,且該顧問的幕僚是否真的使用出售給伊朗武器秘密行動所獲的款項來資助尼加拉瓜反抗軍,而此舉直接藐視了國會對美國政府出售武器的禁令。任何像此種美國安排第三方國家援助反抗軍的事件,在一個正式跨部門的會議中討論,國務卿喬治·舒茲(George Shultz) 引用當時白宮幕僚長詹姆斯·貝克的話,主張說這樣的安排會是「一個可被彈劾的違法行為」。³² 該政策從此之後被以一種非正式的特別臨時安排的過程加以處理,使得雷根的授權,就如同從此專案中所蹦出來的分析殘餘部分一樣,渾濁不堪且短暫。

幸好有一位勤勉的歷史學家布萊恩·維拉(Brian Villa)的研究,一個紀錄最完善的「孤兒」行動的例子,就是一九四二年八月英裔加拿大人在被德軍所佔領的港口城市迪耶普(Dieppe)進行的突襲,結果是血腥地失敗,對主要的加拿大攻擊軍造成嚴重的損失。路易斯·蒙巴頓爵士(Lord Louis Mountbatten)所領導的聯合作戰司令部(Combined Operations Command)為該行動負責的組織,展現出(本章稍後即將討論)集體思維的每一個症狀,並在未得到來自邱吉爾首相、戰爭內閣、或是幕僚長會議必要的授權前就率自行動。³³ 這個例子相當有趣,特別是因為英國政府擁有適用人事程序所支持的高素質流程。維拉的研究顯出規律的行動渠道已經被邱吉爾所瓦解,他也觀察到警示和告誡如何更細微地變成沒有實際價值,並因官僚性的重覆行為而較不被注意。對他來說,雖然「最清楚的教訓」是人事程序:

一個未被紀錄的決定也許,也的確應該被認為是一個確定的標誌,代表著某些基礎性的事務在決策過程中走偏了;代表我們也應該尋找野心家的存在,他們把他們的計劃強行施加在應該知道更多的人身上;代表我們也應該尋求強勢的外部壓力透過決策過程而有長遠的影響——這個壓力是無法抗拒,並導致對責任沒有真正的接受(而因此沒有紀錄)的決定。這些所有都用以突顯在政治學文獻中應該再三強調的一點:決定基本上是承擔一個被提議行動的責任。³⁴

³² 在雷根面前,該討論在一九八四年六月二十五日的一場國家安全政策小組的會議中,貝克並未出席。雖然他隨後同意他曾對國務卿喬治·舒茲和其他人關於合法性方面的關切,貝克不記得有使用「彈劾的攻擊」一詞——雖然其他除了舒茲外的人記得他有使用該詞。Theodore Draper, *A Very Thin Line: The Iran-Contra Affairs* (New York: Hill and Wang, 1991), p. 76.

³³ 當邱吉爾在準備其回憶錄時重新調查該事件,此一事件及對該事件懷疑的方式,在戰時和戰後都靜默下來。參見 Brian Loring Villa, *Unauthorized Action: Mountbatten and the Dieppe Raid* (New York: Oxford University Press, 1989).

³⁴ Ibid., pp. 261-62. 維拉早期對幕僚長會議的觀察表示:「如果從一個全球戰爭龐大需要的更大的背景來評量他們,他們全部都是特別有能力的公務人員。在那樣的觀點下,迪耶普對他們來說只是一件相對小的事件。」(p. 260). 因此,在這些案例中追蹤和加強人事程序就更加重要了,因為在皇室中其高度的公共知名度和成員身份,蒙巴頓得以避免其他對於他自己認為「不過是戰爭中未加以紀錄的決定」這樣的情況做太多的調查。

透過澄清什麼是該做的，或是什麼是已經發生的，人事程序指派責任。藉由如此做，它們也指示出誰該擔負責任。

我們特意引用二次世界大戰做為委員會決策成功的案例，並將之對比於一個失敗的獨裁體系，作為對於威信一般困難的公共問題只能透過集中性權威加以解決進行有趣的對比。政治學者詹姆斯·威爾遜（James Q. Wilson）的觀察指出：「不論何時，當一個政治危機將注意力吸引到我們政府權威本身是廣泛分享的這一事實時，便會聽到呼喚『沙皇』以『一起阻止』，並『領導』對於愛滋、藥物濫用、污染、或是國防採購濫用的打擊。如果不談我們的政治文化，我們的政府形式無法適用於沙皇……。」³⁵就威爾遜的觀察，我們只多說一點，即美國的憲法，這一部堅固持久且高素質政策的政治結果，本身即是一個團體審議的獨特產物。³⁶

2. 「能動性」的問題：委託人、代理人、參與者—競爭的目標及不對稱的資訊

超越單一思維而增加決策過程中的參與者數量，有助於決策者閃避許多明顯的陷阱。決策者在眾多決策的危險中，將會對於議題比較不可能會有錯誤的認知、在選定某一目標時忽略相關利益、或是錯誤估算後果。但這些好處是要付出代價的：即納入額外的、自主的利益。肯尼斯·阿羅（Kenneth Arrow）在其「不可能定理」（Impossibility Theorem）演示，在僅僅只有三名參與者的狀況下，每個人對於三種不同選項有著不同的偏好，在滿足理性選擇的最低傳遞性要求，即分享一個共同的邏輯依據，就變得不可能達成決定。偏好的排序將會受到扭曲，或是某些成員的偏好將凌駕其他人的偏好之上。³⁷肯尼斯·謝普瑟（Kenneth Shepsle）精簡的總結表示，阿羅的定理因此「告誡勿將個人特質賦與團體之上。個人是理性的，但團體不是，因為團體可能甚至沒有可傳遞的順序偏好。」因此，

³⁵ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), pp. 271-72.

³⁶ 一個細緻的說法，參見 Jack Rakove, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution* (New York: Knopf, 1996).

³⁷ Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 59: 「如果我們排除效用在個人間比較的可能性，那麼從個人喜好過渡到令人滿意的並可定義廣泛的個人順序設定的社會偏好，其唯一方法若非強行施加時即為專橫的。」關於在投票和其他團體選擇的形式的操弄或對偏好不完全的解讀，特別參見 William H. Riker, *The Art of Political Manipulation* (New Haven: Yale University Press, 1986); 及 Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco: W.H. Freeman, 1982). 也參見 Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958); Robin Farquharson, *Theory of Voting* (New Haven: Yale University Press, 1969); Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory* (New York: Cambridge University Press, 1986); 及 William H. Riker and Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973).

謝普瑟提出一個令人煩惱的問題：「如果此點為真，那麼要如何能參考一個團體的意圖呢？」³⁸

核心要點是簡單的，但其可能的意涵卻是深遠的。當出現要做出決定的問題時（舉例來說，要買哪一部車），有著統一性目的和目標、檢視選項、評估成本效益、並做成一個深思熟慮的選擇，這樣一個決策者的形象，大致上捕捉了形塑我們選擇的心智過程。因此諸如經濟學者關於價格重要變化效果的主張或是其他車輛的安全性考量，這些力量影響了我們（或其他消費者）決策的做成。當同樣的問題在一個涉及了數人的共同決策過程中出現時，分析家常錯誤地試圖將該決定模塑成彷彿由一個單一決策者所做。這一點在一個人為虛擬的例子中更容易加以闡明，例如在囚徒困境中，二個決策者有著相互競爭的目標或是不同的支付函數；同樣清楚的例子像是，如果我們反省關於配偶或同伴在關於度假計畫的決定，例如說一位想要去山上而另一位想要去海邊，或是如果其中一人喜歡溫暖的天氣而另一個喜歡寒涼的溫度。

在過去二十年，在「委託者—代理人」（principal-agent）問題的標題下已發展出熱烈的討論，尤其是在經濟學領域。決策者是委託人，和其他的參與者—代理人—接觸，以建議或協助其決策或是採取行動。在理想的理論範例中，代理人被設想為一個本質上作為委託人為了執行一個其所欲功能的機械性工具—舉例來說，提供更多的資訊協助委託人判斷如何能最佳地執行一個決定。然而，在真實世界中，例如當你會見一名醫師或是律師時，你選擇代理人並且是做最後決定的委託人，但關於癌症的病徵和其各種治療的方法，醫師一般比你這個做決定的人所知道的，簡直相去不可以道里計—就如同律師一般遠遠知道更多侵權行為法和個人損害的法律。雖然最終只有你能做決定，但說你決定了選擇的內容則是不正確的。當你在考量是否要動手術，你從代理人身上所接收的訊息及其判斷是關鍵的。你非正式的選擇很可能比起在沒有專家建議之下會做得更好，你也必須承認這個互動涉及不對稱的資訊和專業，而客戶和專家的利益不必然是一樣的。律師和醫師可能在費用上有所利益，他們能夠因為不同的選擇來收費，或者他們可能發現一些選擇在智識上或是專業上更加有趣。

在絕大部份複雜的決策過程中，委託人所接觸的個人為代理人，也同樣擁有自身的利益、資訊和專業，並無法簡單地傳遞給委託人。即便是在一個清楚的科層制中，一個單一個人所做的決定，實際上由名目上代理人做為積極的參與者，他們確保將適當的關注放在特別的利益上，並確實代表該利益而取得決定的正當化目的。因此，在絕大多數複雜決定的問題中，代理人同時也是「參與者」（players），不只是忠誠地代表其委託人的利益。我們大多數都聽過或使用過

³⁸ Shepsle and Bonchek, *Analyzing Politics*, p. 71.

這樣的詞彙：「瓊斯不是該議題的參與者。」參與者是那些有權力影響決定或行動結果的人。

在第三章描述模型二時，我們也詳細指出一些組織和組織文化形塑個別成員偏好的方式，此處我們的重點補充了該討論，但在兩個面向上超越了該項討論。由組織行為來解釋行動，是將那些特別個人的認同當作實際上不相關的事來對待；組織設計其專業常規恰恰是為了達到這樣的不相關性。而在此處我們所處理的個人，超越常規之外而變成積極的、有策略性的參與者。這些個人時常感到一種特別的負擔，就像大使對政府其他人代表其組織或利益社群，但是在他們個別的觀點中，其個人的計算就是政府最佳的選擇，而他們引領議價的優勢而使其得以發生的效果是重要的。

尋求防止目的性決策的「能動性問題」中負面結果的機制，是一個現在進行式，一些經濟學家呼籲複雜的程序，透過「無償分享所有資訊」的方式或是安排一些促使代理人主要的利益接近他們委託人利益的動機，以消除資訊的不對稱性。但是如同阿羅所指出的，最具有前瞻性的觀點落在傳統對過程的經濟分析之外，而傳統的經濟分析所著眼的過程在創造信託責任、培養專業素質，和提高代理者對其聲望的關切。³⁹ 但這些方法才要開始處理政府決定過程中的挑戰，在這個過程中，會接觸數十名代理人，每一位體現不同的利益、目標和專業知識。

這些在代理人和參與人方面複雜性的層次，在柯林頓總統發現美國承諾提供二萬名軍隊介入波士尼亞的時候顯得如此鮮明而清晰。在一九九五年六月一個夏天的夜晚，在一場白宮邀請法國總統希拉克的晚宴結束之際，助理國務卿理查德·霍爾布魯克（Richard Holbrooke）有一個短暫的機會和得到片刻空閒的柯林頓總統搭上話。柯林頓當天早上已經聆聽了一場關於在波士尼亞遭到圍困的聯合國維和部隊的簡報，他的助手們爭論如果聯合國部隊（由法、英、荷分遣部隊所主導）決定要撤退，美國政府有義務做些什麼。霍爾布魯克描述這次的交談：「我不願毀了一個如此美好的夜晚，總統先生。」我開口說道：「但我們應該把一些事情講清楚……。在現存的北約計畫之下，美國已經承諾若聯合國決定撤退，將會派遣軍隊到波士尼亞。恐怕我們可能沒有太多的彈性空間。」

總統略為訝異地看著我，他問：「你是什麼意思？如果且當時間到了，我將決定軍隊的議題。」

有片刻時間我們靜默了。我說：「總統先生，北約已經批准了撤退計畫……，它內建了高度的自主性，特別是自從我們公開地自我承諾若聯合國決定撤退，我們會援助北約軍隊。」

³⁹ 參見 John Pratt and Richard Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business* (Boston: Harvard Business School Press, 1991), 特別是阿羅、羅伯特·克拉克（Robert Clark）和馬克·沃夫森（Mark Wolfson）所撰寫的章節。

總統看著「國務卿華倫·」克里斯多夫，問道：「這是真的嗎？」

克里斯多夫簡潔地說：「是的，看起來是如此。」

「我建議我們明天再談談此事。」總統冷冷地回應，然後就不發一語牽著希拉蕊的手一起離開了。⁴⁰

數個月前，在說服盟友出兵波士尼亞的時候，柯林頓曾提議若他們遇到麻煩而撤退時會予以協助。盟國出了兵，而柯林頓的注意力轉移到其他急迫的問題上。於此期間，北約準備好了一份詳細的計畫，由五角大廈的專家幫忙起草，主張二萬名美國大兵在緊急狀況下為了安全撤退的效果而部署於波士尼亞。北約理事會在美國代表的贊成票下批准了該計畫，該名美國代表回過頭來對總統底下的官員產生影響。但很清楚地，從上述的對話中，柯林頓總統並不了解「他的」政府做了什麼決定。

緊急情況現在已經浮現，而柯林頓面臨了另一個決擇。他面對長達數百頁的計畫，而他從未讀過，他也未被簡報過這些具體詳述的軍事行動的細節。準備這些計畫的士兵們也沒有什麼興趣去波士尼亞，同時這也是軍方和五角大廈的文官一直反對的，但他們下定決心，若美國大兵要去，他們要有足夠的武力處理危險的工作。柯林頓也面對像是霍爾布魯克這樣的外交官，其每天所關切的乃是緊張不安的北約同盟的焦慮。霍爾布魯克認為如果柯林頓現在不遵守美國的承諾，「所造成指責的結果可能會終結作為一個有效軍事同盟的北約，因為英國和法國已經私下對我們〔即，對霍爾布魯克和他國務院的同僚們〕有這樣的表示。」霍爾布魯克反過來表示訝異和警覺，當他催促五角大廈進一步和他與克里斯多夫討論五角大廈關於美國干預波士尼亞長達兩年計畫的細節時，是在前述與總統對話的六天前進行。⁴¹ 正全神貫注於國內事務及和新選出由共和黨所掌控的國會之間的對抗，柯林頓因此有一個選擇—但此一選擇在那一點上對其參與不利。他得以在兩個選項間做選擇，一是下令數以萬計的美國大兵前往波士尼亞以協助撤退，或是派遣同等數量的部隊進行一個更有希望的任務。

柯林頓、五角大廈的高級官員、國務院外交官三者各自的利益和目標決談不上一致，他們的資訊和專業知識也極度地不對稱，他們互動的結果無法平等地反映所有行動者的偏好。反之，某人必須調整並讓步，而那個某人結果是柯林頓總統。五角大廈的擔憂本質上是防衛性的，反而是那些在國務院的人，尤其是霍爾布魯克，成為鼓吹者：「我們必須找出一個避免聯合國撤退的政策，因為那意味著美國更大程度的涉入。」美國可以使用其軍力壓迫戰鬥人員，如此一來它就不需要使用其自身的軍力從其中撤退。但華盛頓的政治鬥爭尚未解決（而柯林頓的

⁴⁰ Richard Holbrooke, *To End a War* (New York: Random House, 1998), p. 68, emphasis added; 同時參見 Mark Danner, "Slouching toward Dayton," *New York Review of Books*, April 23, 1998.

⁴¹ Holbrooke, *To End a War*, pp. 66-67.

國家安全顧問安東尼·雷克(Anthony Lake)試著為其委託人接觸一個不同的「代理人」，企圖迫使霍爾布魯克離開核心的行動渠道)。另外數千名波士尼亞人民即將遭到屠殺，克羅埃西亞將繼續攻擊，而北約的盟邦們，在受克里斯多夫所支持的霍爾布魯克最後得以贏得這一爭辯前，則決定自行開始移動。⁴²

3. 參與者：誰參與？

如同波士尼亞的例子所表明的，多人過程所做選擇的結果無法在不知曉誰是參與者，又扮演何種角色的情況下加以預測。此一單純的主張已經在社會心理學者的實驗室實驗中一再地被呈現，這些實驗設定不同的個人群組解決同樣的問題。該主張也已經讓那些以「選擇哪些人做決定」為生的人充分地了解——舉例來說，訴訟律師選取陪審團。一九六三年，種族主義者三K黨徒在密西西比州藐視法律，誇口表示該州的白人陪審團不會對殺了黑人的白人受審者定罪。三十年後，他們因為這樣的殺人行為被密西西比州的陪審團給定了罪，該陪審團的組成有黑人也有白人。反之，一個被陪審團無罪釋放最有名的黑人是辛普森(O. J. Simpson)的殺妻案，儘管在接續下來的民事案中全部為白人的陪審團判他有罪。雖然民事訴訟是在不同的規則及不同的證明要求下聆聽新的證據，其他的參與者也有所改變，有新的法官和新的律師。另一個重要的差異在於在刑事案件中，辛普森只是一位被動的參與者，行使他保持緘默的權利；在民事案中，這個權利被剝奪了，辛普森作為訴訟中一名主要證人的角色，必須是一位積極的參與者。參與者的改變使得該案例的呈現及結果有了戲劇性的改變。

政府工作的退伍老兵注意到人格特性的不同組成會改變政策的結果。達曼在其關於一九八一年雷根減稅法案的描述中，不僅將注意力放到雷根個人人格特質的重要性上，他也指明一位特別精力充沛的企業家，大衛·史塔克曼，對該政策的影響力。因為在團體選擇中參與者的認同相當重要，參與者的選擇因此成為決策過程中的一個主要變項。當柯林頓總統在一九九三年一月創設了一個總統級的國家醫療改革特別工作組(Task Force on National Health Reform)，策劃重新建構一個國家健康保險體系，他最重要的初步決定是以他的妻子，希拉蕊·羅登·柯林頓(Hillary Rodham Clinton)做為該工作小組的負責人，並將日常運作的責任交由艾拉·瑪格奈納(Ira Magaziner)。這兩人皆非來自現行行政部門內部。不論是好是壞，但確定是總統事前所無法預料的，這些參與者的判斷大大地影響了柯林頓所收到的建議內容。⁴³

如同在模型二的討論中所表明的，代表某個組織的參與者在過程中通常受到組織關鍵工作、任務、程式計畫、常規，和與之相關的文化等概念的影響。一個

⁴² Ibid., pp. 67-68.

⁴³ 在人事選擇方面，參見 Haynes Johnson and David S. Broder, *The System: The American Way of Politics at the Breaking Point* (Boston: Little, Brown, 1996), pp. 98-108.

過程的組織者也許是如此期望的，尋求確保目的性的行動能夠對照該組織代表記在腦中的合適性檢查表加以評估。除非他們對於特定組織或一個較大組織的次級單元，及其自我獨特的習慣和檢查名單有充分的了解，他們可能會發現自己大吃一惊，就像柯林頓總統在他的第一任內發現他主要倡議的失敗一樣。

約翰·史坦布魯納（John Steinbruner）引人爭議地概括指出高層決策者擁有更大的自由追求他們個人的目的，做更多「不受約束的思考」（uncommitted thinking）；另一方面，專家更加可能受到他們所專精的知識領域中的社群「理論思維」（theoretical thinking）特性的影響；低層的官僚則更可能展現模型二中所描繪的「窠臼思維」（grooved thinking）。⁴⁴ 休·赫克洛（Hugh Heclo）則突顯出政治受任者與官僚間可預測的差異。「政治行政部門在處理統治的問題上並無共同的文化，而且他們很少能相處夠久的時間，或是彼此間有足夠的信任而能夠得到共同的文化。政治領導力是短暫的，因為它仰賴特殊的個人和其外部權力變動的供給。」另一方面，官僚權力「是不成問題且耐久的，它會主動地附著於那些持續運作政府機器的人們身上。」⁴⁵

在選擇其健保工作組的領導人時，柯林頓有意地尋找他認為（持有）不受現存組織邏輯所阻礙的觀點的人。然而，他所找到的是有著強硬思考和固有運作方式習慣的個人，即史坦布魯納所稱的「理論思想家」。雖然取代了政府官僚的習慣，在瑪格奈納的例子，柯林頓挑選的人則具備了在私部門諮詢工作上所得到的習慣。

團體選擇的研究者已經顯示個人如何能夠深層地不只受到他們的組織背景所影響，同時也受到和志同道合的專業人士所形成的相關社群的影響，這些專業人士因其選擇的專業知識領域而分享獨特的世界觀。⁴⁶ 此種「知識社群」（epistemic community）在一九五〇年代在限武領域的研究中得到確認，其後並具體化在一個新的組織中（軍備控制和裁軍署），該組織的創設是為了確保其觀點能定期地在國家安全政策的審議中呈現。⁴⁷ 經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）中充斥著典型的專業經濟學家並非偶然。

⁴⁴ John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

⁴⁵ Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Washington: Brookings Institution, 1977), p. 7.

⁴⁶ 此一學術領域的介紹，參見 Ernst Haas, "Collective learning: Some theoretical speculations," in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview, 1991), pp. 62-99; Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination," *International Organization* 46 (Winter 1992): 1-36.

⁴⁷ 關於限武「社群」的興起，參見 Emanuel Adler, "The emergence of cooperation: National epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control," *International Organization* 46 (Winter 1992): 101-46; Coit D. Blacker, "Learning in the Nuclear Age: Soviet Strategic Arms Control Policy, 1969-1989," in Breslauer and Tetlock, *Learning in U.S. and Soviet*

理查德·貝茨（Richard Betts）告誡我們不要假設來自同種組織（如軍隊）的所有官員是相像的：「官員的立場常常依賴於其所坐的職位，但士兵擔任不同的職務。」不同的軍種之間、同一軍種內的不同兵科間、兵科內不同小圈子間、「五角大廈」官員和那些在戰場上的軍人間，都存在著差異。貝茨補充說：「那些在同一個辦公室的人……有時有著極大差異的觀點，僅僅是因為他們是不同的人。」他們有著不同的經驗、信仰、態度和風格。一位老於經驗的將軍反省表示，除了在一個旁觀者的心中，一個「軍人心態」（military mind）並不存在。⁴⁸

在每一個層次，官員們對誰參與決策團體做出判斷，如同我們已經看到的，許多的注意力時常放在那些將要代表一個團體的平衡觀點上。跳到被一個特別幹練的前國防部長，羅伯·羅威特（Robert Lovett）所稱的「『同時發生』的旋轉木馬」上的誘惑是很嚴重的。羅威特憂懼「除非小心且大膽的監管，[該誘惑]能夠變成委員會滋生的沃土，以致在整個行政部門上覆蓋著一層厚厚充滿防腐香氣的氛圍……，這個想法似乎已經不脛而走，只是因為某些決定可能影響你的活動，你自動地擁有參與其做成的權利。」⁴⁹

4. 決策規則

決策對於團體選擇的影響最清楚之處，莫過於當選擇是以正式投票所做成時。在某組規則下依照某種投票的方式所決定的議題，和在另一套規則下所做成的決定可能十分地不同。舉例來說，因為條約具體化了對於國家最隆重的約束，美國憲法便要求在條約生效前，需要參議院三分之二以上的同意票予之批准。

這個要求參議院超級多數才能批准條約的決策規則的一個效果，即擴大了在談判條約過程中關鍵參議員的角色。國務卿喬治·馬歇爾（George Marshall）邀請了參議院的多數黨及少數黨領袖參與一九四七年和蘇聯談判的代表團，卡特政府允許國會議員在美國代表團和蘇聯在戰略軍備控制會談中擔任顧問的角色。雷根政府試圖逆轉這個先例，但必須緩解並接受一個正式的參議員軍備控制

Foreign Policy, p. 429; 及 Robert A. Levine, "The Evolution of U.S. Policy toward Arms Control," in *ibid.*, pp. 135-57.

⁴⁸ Richard K. Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises*, Morningside Edition (New York: Columbia University Press, 1991), quotes from pp. 116, 170. 這段來自將軍的引用是來自一場貝茨的面訪，感謝 J. 勞頓·柯林斯（J. Lawton Collins），*Ibid.*, p. 171. 貝茨補充了一段對於愛德華·蘭斯戴爾（Edward Lansdale）頗具洞察力的簡單描繪：一個名義上的軍人但和任何模式都不符合，既是一名自由主義的理想主義者，有時候也是一位情報官員，沒有堅實的組織基礎，但歷年來又對軍方和政府政策施展相當大的影響力。參見 *Ibid.*, pp. 172-74.

⁴⁹ Testimony of Robert A. Lovett to the Senate Subcommittee on National Policy Machinery, Committee on Government Operations, 23 February 1960, in Henry M. Jackson, ed., *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level* (New York: Praeger, 1965), pp. 78-79. 如同理察·哈斯（Richard N. Haass）在《說服的力量》（*The Power of Persuade*）（Boston: Houghton Mifflin, 1994），第 157, 163-66 頁中所強調的，謹慎的官員在判斷哪些會議要避免而哪些又要參與上是思慮良深的。

觀察團 (Senate Arms Control Observer Group)，該觀察團成為條約做成過程中一個突出的特徵。美國在談判中的立場吸納了那些參議員的關切，因為他們能夠影響可能造成阻礙批准的足夠票數，蘇聯政府因此時常抱怨他們被迫談兩次：第一次和美國政府談，然後和參議員談。諷刺的是，因為俄羅斯現在已經創設了一個民主立法部門，也同樣必須批准條約，俄羅斯的杜馬⁵⁰拒絕批准第二階段裁減戰略武器條約 (START II)，現在被聽到抱怨必須和兩個獨立政府談判的是美國政府官員。

面對參議員批准所造成的嚴重障礙，第二個發生的不曾預期的效果，則是國際承諾高度依賴透過不需要參議員投票的「行政協定」，或者總統可能單純和其他國家平行行動。在美國憲法通過後的前一百年間，多數的國際承諾採用條約的形式，在下一個一百年間，超過百分之九十則是以行政協定加以處理。⁵¹當然，這使得國會予以反擊，尋求其自身非正式且較不顯眼的方式來影響行政首腦。⁵²

以正式投票所決定的選擇，其關鍵的問題包括：(1) 每一個參與者擁有的票數（在民主選舉中每一位公民有一票，但在機構中，像是國際貨幣基金政府成員的票數是受其經濟標準所加權，舉例來說，美國有百分之十八的票數）；(2) 是否任何一位參與者都具有否決權（舉例來說，聯合國安全理事會的五位常任理事國）；(3) 決定是否以簡單多數決或要求絕對多數決（例如條約的批准需要三分之二的多數），甚至是全體一致同意（就像是北約理事會中的決定）；⁵³ (4) 選票比例的要求是否為全體選民，或只是出席的成員；⁵⁴ (5) 選民是否要公開投票（如同今日的美國國會或是聯合國）還是秘密投票（例如美國全國性的公民選

⁵⁰ 指俄羅斯國會。

⁵¹ 參見 James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), Table 3, p. 82.

⁵² 「國會能夠影響外交和國防政策的主要方法有四，其中只有一種——實質立法——是公開且明白的，其他三種——預期性反應、程序立法、意見架構——是比較不那麼明顯但也相當重要的……我們認為一些觀察者錯過了國會中大部分的行動，因為他們忽略了在某些較不可見的範疇中的事件……。」James M. Lindsay and Randall B. Ripley, "How Congress Influences Foreign and Defense Policy," in *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ripley and Lindsay, eds. (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993), p. 35.

⁵³ 關於第二點及第三點的影響，特別參見 Keith Krehbiel, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking* (Chicago: University of Chicago Press, 1998)，解釋了二種超級多數決程序（三分之二通過駁回總統的否決及需要 60 票來阻止參議院的議事阻撓行動）如何結合起來，讓絕大多數缺乏這些超級多數決——不能贏得否決和議事阻撓「轉動」的議案——的行動受挫。

⁵⁴ 在一九七〇年代的參議院改革中，中止辯論提付表決的規定從出席議員的三分之二（即若有 100 位出席，其中的 67 位）改為 60 位參議員，目的在使終止辯論提付表決能夠容易些，並降低議事阻撓手法的使用。事實上，這項改變可能使議事的結束更為困難。

舉)；⁵⁵ (6) 選民全體的數量，會推動必須調和的偏好的數量；(7) 議題在選票上如何以選項的方式表達；⁵⁶ 以及 (8) 選票被採行的順序。⁵⁷

正式的決策規則只不過是一個更大的規則和規範「所交織而成的織錦掛毯上一股最顯眼可見的花線」，而這些規則和規範的交織構成了賽局的規則，這些規則正式和非正式地形塑團體成員關於他們要如何互動的經驗。社會心理學者已經將這些規則分門別類，從那些似乎允許問的問題到以合適的方式表達異議的問題。⁵⁸

在較不正式的決策過程中，選民很稀少或是選民只是單純例行公事的確認一個已經做成的決定，決策規則也許仍然是重要的，但是以一種較為細微的方式出現。已經建立且持續存在的團體和臨時性團體的行為表現十分不同，絕大部份持續性的團體展現出對於年資，並時常對成員所被承認的利益或是專業領域表現尊重；小型的團體，例如跨機構的委員會、國會委員會、或是陪審團，多為共識尋求傾向；要求全體一致贊同或是幾近一致贊同的決定過程所產生的選擇，會在與單一決策者的行動比較時加以展現。有一個讓人熟悉的傾向，即所接受者為最簡單或是最模糊選擇，則其公分母最低。勝出的選項時常以一種較不具有操作性的，一般化共性的方式加以闡述，將更激烈的議價轉移到那些必須選擇該選擇將要如何加以執行的下屬身上。

5. 架構議題和設定議程

一個團體如何回應一個問題，或是它是否回應，常常有賴於該問題是如何被架構出來及如何進入團體的議程之中。約翰·金登 (John Kingdon) 提供了一個令人信服的架構，來解釋在決策過程中議程是如何形成的，他辨識出三種決策中事件的系絡。個人在「問題系絡」(problem stream) 中辨別問題，所產生的公共政策的提案在「政策系絡」(policy stream) 中發生改變，並在「政治系絡」(political stream) 中從事政治活動，諸如壓力團體遊說和競選行為。將一個想法從公共議程移向決定議程需要這三道系絡的匯集，問題必須和政策想法相

⁵⁵ 公開投票使得計算投票者數目更容易。在一九七一年改革以前，絕大多數的國會投票並非公開紀錄的，自從此項改變後，國會議員已經更直接向選民和監看的利益團體負責。

⁵⁶ 杜肯·布雷克 (Duncan Black) 的《委員會和選擇的理論》(The Theory of Committees and Elections) 一書顯示不同的決策規定如何能導致任何一個被選出來的選項。要限制此種潛在的不穩定性，絕大部分的團體發展出其他的規則——舉例來說，國會的結束規定約束了全院表決和管轄的分離。這樣的限制產生了「結構引導的均衡」(structure-induced equilibria)，如同在下面文章中所顯示，Kenneth A. Shepsle, "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting," *American Journal of Political Science* 23 (1979): 27-60.

⁵⁷ 案例分析見 David P. Baron, "A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization," in *Positive Theories of Congressional Institutions*, ed. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995).

⁵⁸ 對於這十項規範的名單，參見 George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p. 99.

交，而政策想法必須被加入友好的政治勢力中。這三股系絡很少自然地交匯，反之，在一位政策企業家（policy entrepreneur）提出提案後，它們才會結合在一起。⁵⁹

政策企業家，依照金登的主張，能夠將這些系絡收到一起並說服決策團體將關注力放在他們的提案或是問題上，透過（1）控制負責決策團體的議程和（2）讓該問題看起來特別有吸引力或是以緊急的語彙來架構問題。「企業家可以在很多地方發現，在政治系統中沒有單一正式的位置甚或非正式的位置能夠壟斷他們。」但是金登發現「當進行某些案例研究時，我們幾乎總是可以準確定位某個特殊的個人，或最多數個個人，他們將一個主題推到議程上和進入制定頒行的位置上。」⁶⁰

問題的確證在設定議程上至關重要，一個提案如能令人信服地與一個已經被認為重要的問題相連繫，則出現在議程上的機會會大幅地提昇。議程也會依據政治系絡的變化而加以設定：例如，國家氛圍的擺盪、新政府被選出、或是新利益團體的興起。高明的政策企業家充分利用重要問題或政治系絡中的變化，而以該團體自身提案和想法的語彙來規劃闡述其議程。

一九八三年時雷根宣布戰略防禦倡議（Strategic Defense Initiative, SDI）來捍衛美國國土並對抗敵人的彈道飛彈。依據總統所表述的，其目標在於「讓蘇聯的核子武器萎縮無能而被廢棄。」十五年以來花費超過 750 億美元後，沒有任何一個目標出現在我們的視線範圍內。該倡議常被稱為「星戰」（Star Wars），對各式各樣帶有不同目標的聽眾十分有吸引力。雷根的特別決定和他令人吃驚的宣布時機常常被歸功於雷根對於其擁護者的想法和熱情在科學社群中的魅力。但是就如同盧·坎農（Lou Cannon）對這段歷程的探索檢視所顯示的，同樣重要的是該時期雷根的副國家安全顧問的企業家技巧，該顧問為海軍陸戰隊軍官羅伯特·麥克法蘭（Robert McFarlane），當時他的名聲並不顯。對麥克法蘭來說，戰略防禦倡議和防衛美國城市免於蘇聯飛彈或弱化核武的關聯比不上和一個更具優先性關切的關係，即克服阻礙新一代美國陸基洲際彈道飛彈採購的僵局⁶¹，他因此視戰略防禦倡議為解決此一問題的機會。或者他可以這樣主張，

⁵⁹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Longman, 1995); 也參見 Robert Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication* 43 (Autumn 1993): 51-58. 在重要立法的例子中，克里赫比爾（Krehbiel）主張在政治系絡中的機會主要被連接到那些暫時團結總統和國會多數偏好的選舉震撼上（例如，達曼對於一九八一年減稅的描述）。Krehbiel, *Pivotal Politics*, pp. 54-72, 建立在 David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990* (New Haven: Yale University Press, 1991).

⁶⁰ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 179, 180.

⁶¹ 在此作者指的是 MX 飛彈，當時他是美國準備用來替換「義勇兵」洲際彈道飛彈的下一代洲際飛彈。但是有極多的爭論，支持者認為它的威力更大、也更加精準，反對者則認為經費耗資過

即便是一個薄弱的防衛系統也可能足以擾亂蘇聯的一次襲擊而保存美國新洲際飛彈的價值。麥克法蘭在參謀首長聯席會議的成員中找到一位支持者，海軍上將詹姆斯·華金斯（James Watkins），他協助麥克法蘭取得其他參謀的支持。在和總統及聯席參謀一場關鍵的會議中，麥克法蘭和華金斯提出戰略防禦倡議，作為一個能夠完全擊退一場蘇聯飛彈攻擊的系統，國防部長卡斯帕·溫伯格（Casper Weinberger）認為此一想法難以置信而不同意。在不知華金斯已經做了布置作業並在會議前已確保其他參謀同僚的支持，雷根詢問其他參謀對此計畫的看法。一個接著一個，每個參謀都同意麥克法蘭和華金斯。⁶² 麥克法蘭因此讓此一奇怪的過程成形，導致該決定的正式宣布，不但讓美國人民大吃一驚，也讓雷根政府中自己的關鍵官員大感訝異。

倡議也可能來自國會中的政策企業家。後冷戰時期截至目前為止，美國對蘇聯最重要的政策倡議不是來自首要的行政官員，而是來自國會中的領袖，他們不但將問題放到議程上，並立法通過處理的行動計畫。「納恩—路加」（Nunn-Lugar）是提供基金援助俄國和其他前蘇聯國家保有核子武器和可使用核子原料武器的立法計畫的正確名稱，這個概念源於國會議員萊斯·亞斯平（Les Aspin）的提案，從國防預算中提撥十億美元作為對蘇聯針對性經濟目標援助的基金。該提案失敗後，（喬治亞州民主黨）參議員山姆·納恩（Sam Nunn）及（印第安納州共和黨）參議員理查德·路加（Richard Lugar）在一九九一年秋天接手領導此一倡議，並贏得在參眾兩院調和法案中增加五億美元到國防預算授權法案。行政部門在此未能提供任何的援助，但也沒有做一些掣肘行為。這個計畫成為美國協助俄羅斯和其他前蘇聯國家工作成就中的核心，將約莫 14,000 項戰術核子武器和超過 4,000 件戰略核子武器從非俄羅斯國家帶回到有著更為集中管理的俄羅斯，它也開創了一個現行在俄羅斯自身內部確保那些武器和原料安全的努力。

一個團體要能發揮功能，必須對其為何組成、討論的議程，和要做的決定方面有某些共同的了解。因為個人也許以極端分歧的方式定義問題，議程的定義和決定的情境可能舉足輕重。有時候團體名義上的領導人會這樣做，但時常該工作是由組織中具有領導行動責任的執行秘書所扮演。⁶³ 因此，在政府中，我們能夠頻繁地察覺出在寧靜的幕後，有著對於「由誰來起草會議報告」的鬥爭，包括團

鉅，且義勇兵飛彈的數量和威力已足數需求。

⁶² Lou Cannon, *President Reagan: The Role of a Lifetime* (New York: Simon and Schuster, 1991), pp. 319-33.

⁶³ 更多關於議程控制，參見 Michael B. Levine and Charles R. Plott, "Agenda Influence and Its Implications," *Virginia Law Review* 63, no. 4 (1977): 561-604; 和 Baron, "A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization"; 也參見 James M. Enelow and Melvin J. Hinich, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp. 131-47; 和 Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review* 81 (1987): 85-194.

體可能會選擇實行的相互競爭草案的提議。特別重要的是一個被迫行動事件（action-forcing event）被定義、替代選項被界定、或是一個非操作性目標被轉換成一組擬議的操作性目標的方式。⁶⁴

社會心理學家已經觀察到人們經常以違反理性選擇原理的方式做決定。舉例來說，相較於為了比例相稱的利益而冒險，人們較不願意為了損失而冒險。因此，決策者仍然強烈地受到問題被架構而呈現給他們的語彙所影響，意即他們是選擇避免損失或是尋求利益。⁶⁵ 政治學家齊偉·摩茲（Zeev Maoz）曾經發表過關於短視決策的文章，其中，決策中的每一小步累積起來變成一個大的選擇，而此一選擇能夠以「切香腸戰術」（salami tactics）加以操弄。他提供的例子為一九八二年以色列入侵黎巴嫩，以色列國防部長阿里埃勒·夏隆（Ariel Sharon）打算入侵黎巴嫩摧毀巴勒斯坦的軍隊及基地、迫使敘利亞軍隊離開該國，並建立一個友好且會和以色列簽署和平協定的中央政府，這個計畫需要征服該國大半地方，包括其首都貝魯特。在以色列首相梅納赫姆·比金（Menachem Begin）的支持下，夏隆在一九八一年十二月在以色列的內閣會議中提出他的計畫，但內閣中沒有其他成員支持，故其計畫遭到否決。夏隆帶著一份縮小規模的計畫回到內閣，之後還有另一次—在其後的數個月內，他遭遇了對其四份接續的提案的抗拒與拒絕。最後，他要求一次空襲行動並得到同意，他希望該空襲會挑起報復行動，而允許他將之擴大為戰爭，但報復行動並未發生。一九八二年五月，夏隆最終贏得內閣多數去支持一場有限的入侵行動，但異議的部長也高達七位之多，該計畫因此束之高閣。最後到了六月，緊接在一次於倫敦企圖殺害以色列大使的事件後，內閣同意了一場小型的，二十五哩範圍的入侵襲擊。⁶⁶

作為國防部長，夏隆統領攻擊部隊，有意地將以色列部隊移往一處假使以色列部隊要被妥適保護住，則必然會和敘利亞發生衝突的地點。因此接踵而來發生了一連串的事由，讓內閣發現他們不得不在每一次小的決定後再做下一個，結果累積成為一起六個月前他們所否決的大規模入侵計畫。當這個態勢變得明顯，夏隆和其被捲入的內閣同僚被推到一個失敗賭徒的處境：停止攻擊將意味著承受一筆確定的損失；繼續下去可能在增加損失之際獲取最終成功而得以正當化所有代

⁶⁴ 關於替代選項的明確說明，參見 Zeev Maoz, "Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings," *World Politics* 43 (October 1990): 77, 86-87; 關於操作性目標，參見 Philip Zelikow, "Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again," *International Security* 18 (Spring 1994): 143-72.

⁶⁵ 參見，例如 George A. Quatrone and Amos Tversky, "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice," *American Political Science Review* 82 (September 1988): 719-36.

⁶⁶ Maoz, "Framing the National Interest," pp. 105-06. 摩茲所仰賴的兩個主要來源為 Avner Yaniv, *Dilemmas of Security: Politics, Strategy, and the Israeli Experience in Lebanon* (New York: Oxford University Press, 1987); 及 Zeev Schiff and Ehud Yaari, *Israel's Lebanon War* (New York: Simon and Schuster, 1984).

價的可能性。⁶⁷ 在每一個關鍵決策點，夏隆將選擇架構為現在確定的損失與未來勝利的希望之間。最終，其結果對以色列而言同時在戰略上及國內政治上都是損失慘重的。⁶⁸

6. 團體思維

社會心理學對於政府決策一個重要的洞見是艾爾芬·賈尼斯（Irving Janis）的「團體思維」（groupthink）概念。⁶⁹ 賈尼斯和其他人已經指出，關鍵政策決定時常在小團體中做成，通常是六到十二人，在該小團體中會有著高度的凝聚力。這種凝聚力產生一種心理學上走向共識的驅動，往往壓制異議和替代選項的考量。賈尼斯不僅止研究有關團體內部因為不同角色在權力分享上所產生的衝突，他也研究在每一名參與者身上的衝突。「這種衝突最明顯的症狀為猶豫、搖擺、不確定感，以及每當決定成為關注的焦點時就出現的急性情緒壓力的跡象。」面對此種壓力的人們會訴諸於「防衛性逃避」（defensive avoidance）的技巧，通常透過賈尼斯所稱的「鼓舞」行為（bolstering）。鼓舞包括誇大有利的後果、對不利的後果輕描淡寫、否認不自在的感覺、誇大行動承諾的遙遠性、貶低他人看待所發生事務的範圍，以及對個人責任的輕描淡寫。

這個現象不只是對模型一中目的性單一決策者的補充，因為賈尼斯主張團體促成了一個集體防衛性逃避的模式，他和他的同僚稱此種結果為「團體思維」。在一些但非所有的小型團體中，「從眾壓力會開始主導，力求全體一致的意見會強化防衛性逃避的模式，且典型地依賴那些支持最不具爭議性替代方案的共識。」

70

不幸的是，賈尼斯和他的同僚並沒有提供關於團體思維在何處最可能具有主導性的指引。但無論如何，關於升高到越戰的決策過程所新取得的證據，為基本現象提供了一個強而有力的例證，此一案例詳細演示了團體過程如何能讓一連串的決定到達超過任一參與者初始意願的極端。⁷¹

⁶⁷ Yaniv, *Dilemmas of Security*, p. 115, 被引用於 Maoz, “Framing the National Interest,” p. 107.

⁶⁸ 但是就譯注者來看，1982 年的戰爭讓巴解組織完全被迫撤離黎巴嫩，同時給了敘利亞軍隊慘重的軍事打擊，自此之後以色列未再陷入與其他國家的正規戰爭，讓巴解組織喪失根據地，對之後巴勒斯坦建國談判時以色列的談判地位也是有幫助的。

⁶⁹ Irving L. Janis, *Groupthink*, rev. ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1982); Irving L. Janis and Leon Mann, *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment* (New York: Free Press, 1977); 同時參見批判於 Lloyd S. Etheredge, *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Revolutions* (New York: Pergamon, 1985).

⁷⁰ Janis and Mann, *Decision Making*, pp. 46, 91-95, 133.

⁷¹ 社會心理學家有時候稱此為「團體極化」（group polarization）。D.G. Myers and H. Lamm, “The Group Polarization Phenomenon,” *Psychology Bulletin* 83 (1976): 602-27; 也參見 S. Moscovici, “Social Influence and Conformity,” 及 J. Rodin, “The Application of Social Psychology,” 兩者都收於 Gardner Lindzey and Elliot Aronson, eds., *Handbook of Social Psychology*, vol. 2, 3rd ed. (New York: Random House, 1985), pp. 347-412, 805-81.

賈尼斯呼籲將注意力放到詹森總統的「星期二內閣」(Tuesday Cabinet)上，星期二內閣是一個以少數文職顧問為中心的團體，從一九六五年春天的午餐團開始，該團體說明了賈尼斯所描述的「防衛性逃避」中的凝聚力模式。團結在不能允許失敗的堅定信念下，並將持續的可能性解讀為讓北越放棄的漸進式施壓戰略，他們選擇的政策本來幾乎不能造成更多人民的死亡或是對美國造成更多的傷害。⁷² 然而，這個例子更加複雜，因為詹森的確尋求廣泛的訊息來源並接受獻策，包括來自異議者和一個「智者」(Wise Men)專家小組。如同兩位作者所說的，越南的諷刺之處在於該「體系有效運作」。⁷³ 公平地評價詹森和其他人，「在美國外交政策中，在此之前沒有比越南經驗更具災難性了，因此[他們認為]為何災難預言家現在是對的呢？」⁷⁴

一個關於團體思維更為細緻且更有根據的例證，可能實際上會在美國軍事領袖的決策中發現。那些決定的做成主要是透過參謀首長聯席會議的委員會審議。在一九六五年到一九六六年間，在南越贏得戰爭最具有決定性的選項將會涉及進行直接的侵略，或是對抗部分或全體北越的侵略威脅，而北越正逐漸增加對於在南方與政府作戰的越共叛軍⁷⁵關鍵的支援和指示。自內戰到二次世界大戰，美國軍方，特別是陸軍，根深蒂固的直覺即是贊成對敵人權力核心進行直接的攻擊，因此對韓戰的記憶更多是其挫敗而非其成功，前總統艾森豪的反應在此十分典型。在一九六五年聆聽一場關於越南情勢升高的簡報後，他回應表示：「首要考慮的問題在於此一行動能夠達到什麼目的。」集結的唯一理由因此將會是採取攻擊，「並清理該區域。」⁷⁶ 然而，最強烈對抗北越的選項，因恐重蹈韓國經驗以及對中國將進入戰場對抗美國的恐懼，而實際從討論桌上挪開了。他們相信中國會樂意於進入越南戰場對抗美軍，但美國人並不樂意招致一場對中戰爭。對於文職領導人而言，此種恐懼的不對稱性具有決定性。⁷⁷ 鑒於那些限制，絕大部分資

⁷² 參見 Henry F. Graff, *The Tuesday Cabinet: Deliberation and Decision on Peace and War under Lyndon Johnson* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970).

⁷³ Leslie H. Gelb and Richard K. Betts, *The Irony of Vietnam: The System Worked* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978), 做了類似的論述，David M. Barrett, *Uncertain Warriors: Lyndon Johnson and His Vietnam Advisers* (Lawrence: University of Kansas Press, 1993). 然而，團體思維的批評，圍繞在周二內閣上，需要更多的解釋力道說明自一九六六年初以降，在對麥克喬治·邦迪(McGeorge Bundy)的疲憊及逐漸升高的幻滅後，詹森決定任命華特·羅斯托(Walter Rostow)為其國家安全顧問。

⁷⁴ Robert D. Schulzinger, *A Time for War: The United States and Vietnam, 1941-1975* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 181.

⁷⁵ 應指「南越民族解放陣線」。

⁷⁶ Notes on Andrew Goodpastor's meeting with Eisenhower, 16 June 1965, quoted in Lloyd C. Gardner, *Pay Any Price: Lyndon Johnson and the Wars for Vietnam* (Chicago: Ivan R. Dee, 1995), pp. 228-29.

⁷⁷ 「美國政策的首要限制，在於相信對北越挑釁性的軍事措施將會將中國軍隊帶入戰爭，詹森總統堅持這只需要複製韓戰經驗中的一枚流彈……」。據多麗絲·克恩斯(Doris Kearns)，詹森『一直生活在會引起某種』存在於中國和河內之間『想像性條約的想像性條款的恐懼中。』

深的美國軍事官員從一九六四年底到一九六五年這段時間，感到不自在、愛恨矛盾、或是毫無保留地反對將地面作戰部隊主要部署在南越境內的計畫，他們苦惱於無法策劃出令人信服可以迎向勝利的分析。然而從一九六四到六五年的冬天以降，參謀首長聯席會議產生了一個又一個全體一致的建議，而逐步升高美國在當地的軍事派遣。到了一九六六年，升高政策（冀望可因此鼓舞南越民眾並讓北越感到氣餒）本質上的破產對軍事專家而言已相當清楚，包括那些上層的專家，但參謀首長聯席會議作為一個正式團體的回應，卻是生產更多「漸進的升高」（計畫）而對戰爭沒有採取任何根本上不同的手法。

為什麼呢？在此事實後對此一問題的反省，陸軍參謀總長哈洛德·強森（Harold Johnson）提供了一個「非邏輯的理據」（no logical rationale）。⁷⁸ 我們從豐富的證據開始，這些證據為各種不同的武裝軍種和指揮，在進行戰爭上各自具有不同戰略概念，且對於這些戰略的前景各有不同程度的信心（和內部的異議）。退役上將麥克斯威爾·泰勒（一九六五年時出任越南大使）想要空軍和海軍，但抗拒重裝地面部隊的部署；位於越南的戰區司令威廉·魏摩蘭（William Westmoreland）上將則期望透過兩軍激烈的消耗戰中拖垮敵人；海軍陸戰隊司令華萊士·格林（Wallace Greene）認為魏摩蘭的戰略會失敗，而傾向用限量的部隊保衛海岸區域，並專注於一個更為政治的手法來綏靖郊區的對抗。他們對於轟炸北越也有著廣泛不同的觀點，最高層的將軍們（包括魏摩蘭）只預期溫和的結果。哈洛德·強森認為敵人已經做了二十年的抗戰準備，而美國將需要維持一個至少五年約莫五十萬的遠征部隊，當他知道詹森總統將不會對郊區進行綏靖並征召後備軍人時，他對結果感到驚愕且憂慮。魏摩蘭的首席參謀其後表示，他認為詹森在一九六五年七月的戰爭升級決定是一個「主要的戰略錯誤」。如同學者羅伯特·布贊柯（Robert Buzzanco）所總結的：「美軍將帥們，並非天真或是過度的樂觀，而是坦誠地評估在印度支那戰爭模式的風險和可能的結果。」⁷⁹

然而，作為一個團體，參謀首長聯席會議做了最大的努力去呈現統一的軍事建議，因為那似乎是總統所樂見的。在一九六五年四月總統告訴他們：「現在，我就像是一名我所知道的教練，而你們是我的團隊，你們都是詹森的人。我們打

Larry Berman, *Planning a Tragedy: The Americanization of the War in Vietnam* (New York: W.W. Norton, 1982), p. 142. 這些恐懼並非虛幻。中國政府向詹森總統傳達驚人的警告，尤有甚者，的確有條約存在。在一九六五年中前，北京已秘密地同意在北越境內部署大量的支援部隊，中國也承諾北越，若美國或是南越入侵北方，中國會以其自身之戰鬥武力干預之。超過三十萬中國部隊在一九六五年到一九七三年間於北越服役。參見 Qiang Zhai, "Beijing and the Vietnam Conflict, 1964-1965: New Chinese Evidence," *CWIHP Bulletin*, nos. 6-7 (Winter 1995/1996): 233-50.

⁷⁸ Bruce Palmer, *The 25-Year War: America's Military Role in Vietnam* (New York: Simon and Schuster, 1978), p. 213, n.26.

⁷⁹ Robert Buzzanco, *Masters of War: Military Dissent and Politics in the Vietnam Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 177-231. 該引言來自第 350 頁；同時參見 H.R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York: HarperCollins, 1997), pp. 243-322.

了上半場，得分現為 21 比 0；現在我希望你們告訴我要如何贏得比賽。你們是軍事學院的畢業生，你們應該能夠給我答案。我希望你們下周二回來時可以告訴我，我們要如何殺掉更多的越共。」在一場陸軍參謀長和海軍陸戰隊司令在總統面前公開發生衝突的會議後，國防部長麥納馬拉告訴參謀首長聯席會議主席厄爾·惠勒（Earle Wheeler）上將，他永遠不想再看到這樣的會議。⁸⁰

作為一個團體，參謀長們感覺受到詹森和其文官顧問們所做決定的侷限，他們特別不喜歡麥納馬拉。就個人言，至少某些軍事將領預期失敗；而就團體言，他們不會這樣說，且能夠在他們的集體認同中得到庇護，他們也不會挑戰詹森或是麥納馬拉在對美國大眾描繪升高戰事必要的範圍上所做的大大小的欺瞞。被告知他們應該同時限制並試圖迅速終結戰爭，聯席參謀們——在委員會的大傘下行動——「在戰略計畫中用提案取代升高，並因此將重大的戰爭包袱留在白宮門前的台階上。」⁸¹ 在通往成功的路徑上缺乏信心、無能尋找出商議妥當的選項以替代他們所認為瑕疵的漸進施壓戰略、對政治領袖的不信任，參謀首長們透過尋找他們認為可以解決的公式中最高公分母來解決他們自己內部軍種間的爭議。所以他們同意在他們自己所屬的軍種中尋求，集體地要求更多他們懷疑詹森總統所無法滿足的部隊和資源，並讓文職官員去特定化承諾的目標、戰略，和整體政策的後果。他們展現出許多「團體思維」的經典症狀。⁸²

參謀首長聯席會議經歷了很長的時期才從他們原來所立基的模式發展出來。在二次世界大戰期間，英國和美國軍事委員會一直告訴政府的強勢領導人他們能做什么或是不該做什么。如果組織和成員的組成不一樣，由馬修·李奇威（Matthew Ridgway）⁸³ 而非厄爾·惠勒領導，參謀首長聯席會議可能會有十分不一樣的行為，並貌似會產出不同的結果。

改變一個委員會的人格特質、規則、相對權力，和結構能夠改變其行為。作為一個決策委員會的參謀首長聯席會議的衰敗，最終促使國會依據一九八六年所採行的高華德—尼科爾斯法案（Goldwater-Nichols Act）對該團體進行重組。在預備走向對抗伊拉克的戰爭期間，白宮文職國防部長再一次對於初步軍事計畫表達了懷疑，這一次，參謀首長聯席會議主席柯林·鮑威爾採用了他們的觀點，並監督一個新的聯合戰略，在那些戰區司令的頭上添加他自己的觀點。對行動計劃負起責任，鮑威爾其後和布希總統在一項大規模要求增加包括數以萬計的士兵和飛

⁸⁰ 一九六五年四月的事件，參見 McMaster, *Dereliction of Duty*, p. 265; 關於麥納馬拉及惠勒，參見 Buzzanco, *Masters of War*, p. 194.

⁸¹ Buzzanco, *Masters of War*, p. 345.

⁸² 至少有八個這樣的症狀（並非所有皆可在每一個案例中看到），參見 Janis and Mann, *Decision Making*, pp. 130-31.

⁸³ 李奇威將軍在麥克阿瑟將軍之後接任韓戰中的聯合國軍總司令。他對於美軍在韓戰之中的領導和對於文職領導人的建議並沒有像越戰中的美軍將領那樣受到那麼多的批評。

行員的議題上相互對抗。這一次，總統只能說好。布希事後回想表示：「我本已決定不再討價還價。重要的事情是在不洩露出我們對武力要求有歧見的狀況下能夠把事情做好，因為該歧見可能會強化那些懷疑者所擔憂的部分。」⁸⁴ 參謀首長聯席會議主席的權威如此獲得大幅提升，且該會議的權力變得十分階層性，以致於在波灣戰爭後一些評論者抱怨參謀首長聯席會議已經變得過度強勢，除了對最有決心的國防部部長，甚至是總統，他們也過度橫行。⁸⁵

7. 共同行動的複雜性

分享權力的分立機構對於決定和行動的設定保證了亞倫·魏達夫斯基（Aaron Wildavsky）和傑佛瑞·普里斯曼（Jeffrey Pressman）所稱的「共同決定和行動的複雜性」（complexity of joint decision and action）。⁸⁶ 當行政部門必須從立法部門、從不同的州和地方政府、或是從一個聯盟中的其他政府贏取獨立的同意時，複雜性就增加。決策樹的分枝數目成長，獨立的行動者成倍數增加，而任何精準地達到原始意圖結果的前景則會下降。這個過程潛在的分析學在稍早關於委託人、代理人和參與者的討論中已有明證。

魏達夫斯基和普里斯曼從加州奧克蘭市的一個經濟發展署計畫的延伸研究案例中，發展出「複雜共同行動」（complex joint action）的概念。該計畫「僅僅」尋求建設一個機場並為失業的骨幹（譯註：黑人族群）創造工作機會，但魏達夫斯基和普里斯曼發現，「這個明顯單純和直接了當的計畫實際上十分迂迴曲折而又錯綜複雜。」他們解釋為何甚至是他們也訝異於建築一個航站的困難性，即便經費不是問題，計畫也已經簽發，人們也都同意少數族群應該在這些工作中分一杯羹。

⁸⁴ 此項意見交換發生於國家安全會議一九九〇年十月三十一日的會議中。參見 Gordon and Trainor, *The Generals' War*, p. 154.

⁸⁵ 對於共同性可能延伸到一個機構間委員會中卻沒有創造組成組織中共同性的方式的一個演示，參見 C. Kenneth Allard, *Command, Control, and the Common Defense* (New Haven: Yale University Press, 1990). 然而，某些證據顯示參謀首長聯席會議中的聯席參謀已經變成一個十分獨特的實體，以致於被認為本身即為一個組織（更符合模型二的典範），會和五角大廈的其他組織不同並相互競爭，包括聯席參謀所從出的軍事單位。「聯席參謀們可能會開始扮演共同對手的角色。」Perry M. Smith, *Assignment Pentagon: The Insider's Guide to the Potomac Puzzle Palace*, 2nd ed. (Washington: Brassey's, 1993), pp. 212-14. 這也許並未成真，鑒於艾樂（Allard）所提出的重點，和如史密斯將軍所承認的，因為各個軍種仍控制他們派遣給聯席參謀的人士的職業生涯。如果聯席參謀是以此種方式發展出來，我們會預期參謀首長聯席會議成為軍方領導人與（控制聯席參謀的）主席間更清楚競爭的場景；如果主席如此能施展他的階層力量（「穿著靴子的主席」而非「穿著跑鞋的主席」），我們會預期軍方領導人會遊說國防部長辦公室、戰區司令、或是白宮成為同盟夥伴，而後試圖在參謀首長聯席會議所使用的「智庫」之外且主席必須分享權力的新論壇中，來裁決他們的議題，

⁸⁶ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed. (Berkeley: University of California Press, 1984), chapter 5.

起初我們感到訝異，因為我們並非一開始就意識到涉入步驟的數量、其偏好須納入考量的參與者數目、被我們認為是單一決定一部分的分別決定的數目。在全部的項目中我們最末意識到的是，隨著時間的過去，當每一場談判要做決定時都涉及眾多的參與者，這些決定的後果隨著時間的發展也就更加分歧，互賴性就呈幾何性成長。

他們的分析追蹤經濟發展署公共就業計畫中的決策途徑與通關點（clearance points），辨識出要讓該計畫得以完成，必須通過的 30 個關鍵關頭。每一個關頭牽涉到一組參與者，因此需要多達 70 個獨立的行動通關。在一項簡潔計算中，他們計算在 70 次通關後成功的機率，給予每個通關點獲得同意多種不同的概率。假設每一個決策通關點的機率為 80%，70 次通關的成功率為 0.000000125%；若每個決策通關點為 99% 的同意機率，成功的機率仍然少於一半。⁸⁷

當國會成為外交決策中一個更積極的參與者，共同決策的問題已變得更為常見。相較於冷戰時期的外交政策領域的領導力至少被想像為保留給行政部門，現在國會的選舉制度已不斷完善化、去中心化、個人化。由於行政和立法時常由不同的政黨掌控，信任和友誼已非常態而係例外。不僅在傳統的領域，如條約的批准或是任命的覆議，或是對軍隊和外交行動的撥款；同時也在對行政計畫制定特別限制、施加制裁（國會授權對超過聯合國三分之一成員實施制裁）、秘密行動（在程序要求要向國會委員會簡報的部分，已經使國會幾乎成為共同經理人），以及在外交政策其他的絕大部分面向上，國會現在是一名參與者。

蘭達爾·雷普利（Randall Ripley）和詹姆斯·林德謝（James Lindsay）在對越戰後國會的興起所做的一份持平的評量中主張，宣稱外交和國防政策現已是和國會「共同決定」或是「共同管理」是過於誇大，「總統仍是最重要的行動者，行政體系是最重要的政府部門。」⁸⁸ 然而他們提出一個具有說服力的案例，主張「要完全了解今天美國的外交決策過程而不去考量國會的角色是一件不可能的事」。⁸⁹ 特別是他們區分「危機的」、「戰略的」和「結構的」外交及國防政策。他們說明國會的角色為何且如何在危機的決策中最渺小，但在關於外交和國防政策目標和戰略的戰略選項上又十分重要，而在國內政策上則維持一個比較持平的角色，這些國內政策處理資源如何使用的結構性議題，包括採購、組織、軍中人事和物資的配置。在結構性政策部分，決策傾向由「次政府」所主導，其組成為官僚、國會委員會、和其他的利益行動者——全部都關注於保護他們的領域免

⁸⁷ Ibid., p. 107.

⁸⁸ Ripley and Lindsay, *Congress Resurgent*, p. 18. 對於國會已經在外交決策上成為一個積極的「共同管理人」此一論證一個更有力的陳述，參見 Robert S. Gilmour and Alex A. Halley, *Who Makes Public Policy: The Struggle for Control Between Congress and the Executive* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1994).

⁸⁹ Ripley and Lindsay, *Congress Resurgent*, p. 6.

於外部的干預，不論是來自總統、國防部長、或是國會領袖。⁹⁰ 國會施展其影響力的方式包括立法制定其政策偏好（例如：對南非的制裁），但如同前述，影響力的施展也包括：（1）預期的反應；（2）程序立法；及（3）以迥異於行政偏好的方式來架構選項。

在承認共同行動的困難的前提下，總統和國會在一九七〇年代早期同意，如果國會對每一項帶到他們面前的非關稅貿易問題都有權隨意評判，美國將無法談判新的貿易條約。任何影響數百個經濟項目的條約，沒有辦法通過每一項受到特定利益包圍的個體經濟所作調整的通關考驗。一九七四年時，政府兩大權力分支共同努力策劃一個防護罩，被稱為「快速通關授權」（fast-track authority）。在這個法律下，國會只能採取兩種行動：一個是將談判貿易條約的一般性權威授予出去，而另一個則是在快速通關授權的規定之下，以多數決而非三分之二多數來批准整個條約——全盤採用或全盤否決——而不能修改。所以所有的利益團體沒有別的選擇，而只能以整體包裹加以判斷，否定了將其拆解成不同決定所構成的迷宮。⁹¹ 和墨西哥之間的北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement），一般稱之為 NAFTA，只有在快速通關授權的規定之下才可能通過。布希政府在一九九一年得到國會初步的授權批准，而柯林頓政府在一九九四年說服國會批准該條約——實際上以同樣小的差距通關成功。

在外交事務方面，共同行動的複雜性聚焦在國會管轄權限及其對決定品質的貢獻問題。在《聯邦黨人文集》（Federalist Papers）中，亞歷山大·漢彌爾敦（Alexander Hamilton）一開始即警告「政府主體的波動和……眾多的組合，禁止我們期待它具有那些對於這樣一種信任能够被合宜執行所不可或缺的特質……。本身就複雜的企業，透過引進如此多不同機構彼此並行，本身即將提供一個堅實的反對聲音。」⁹²

當行動的執行所涉及的不僅止於一個政府各個部門同時並行的行動，也包括數個政府以一種國際組織或是緊密連繫的聯盟形式所為的行動協調，共同行動的複雜性也會成指數型增長。讓我們回到前述提到的波士尼亞危機，看看一個聯合國部隊對一個充斥難民的城市免於攻擊的正式承諾，如何無法提供那些平民以他們的性命為賭注的保護，而終告失敗。沒有任何允許屠殺的想法，但充滿善意卻兼有複雜共同行動的政府，卻讓屠殺發生了。

⁹⁰ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed. (Pacific Grove, Calif.: Brooks/Kohl, 1990), pp. 152-53.

⁹¹ 參見 I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2nd ed. (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992), pp. 71-73.

⁹² Alexander Hamilton, Federalist No. 75 (1787) in *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter, ed. (New York: Penguin, 1961), p. 452.

當柯林頓總統在一九九五年六月思索新呈現在他眼前的選項時，塞族的軍隊正準備對斯雷布雷尼察城（Srebrenica）發動一場襲擊，而斯雷布雷尼察當時已經在聯合國安理會於一九九三年的一項決議中被宣布為一個安全的地區，該決議授權聯合國波士尼亞保護部隊（UN Protection Force for Bosnia, UNPROFOR）阻擋對安全區的攻擊，並防衛自身免於受攻擊。幾個強權為確保他們行動的自由，因此保證只有聯合國波士尼亞保護部隊要防衛它自己，對於試圖抵擋對安全區的攻擊則是較次要的承諾。如同一名聯合國官員所說的，此項決議是一則「外交草案的傑作，但很大程度上作為一項操作指令是無法執行的。」⁹³

天真的荷蘭政府被說服提供一個營給維和部隊，作為聯合國波士尼亞保護部隊在斯雷布雷尼察的代表，這個營很快的全然變得要仰賴周遭塞族軍隊給予絕大部分的物資供給，包括食物在內。在經歷過一年的艱辛與羞辱，聯合國波士尼亞保護部隊的新指揮官，英國的魯珀特·史密斯（Rupert Smith）中將確信塞爾維亞軍隊將在一九九五年發動攻擊。史密斯向紐約的聯合國總部請求指引，使用空中打擊力量對抗塞爾維亞以阻擋對安全區預期的攻擊，該區過於脆弱與暴露而無法自我防衛。聯合國總部意味著是秘書長辦公室和他的維和行動部門，然而，只有安理會能夠詮釋它自身的決議。

即便如果安理會澄清了該決議授予了空中打擊的權力，批准任何一場特別打擊的程序是相當複雜的。荷蘭在斯雷布雷尼察的軍營向其位於圖茲拉（Tuzla）的部門總部請求，再接再力轉送到史密斯位於波士尼亞首府塞拉耶佛的總部；然後史密斯才能向其上級請求，即向全部聯合國在前南斯拉夫部隊的指揮官法國將軍伯納·詹維爾（Bernard Janvier），他駐紮於克羅埃西亞首府札格雷布（Zagreb）；之後，詹維爾必須將該請求傳遞給聯合國秘書長在現場的代表，一位謹慎的日本國際公務員，明石康（Yasushi Akashi）；再之後（如果清楚地在現行的聯合國指導手冊中，明石康可能會和他在紐約聯合國秘書處的上級交換意見），明石康得以向北約當局遞交史密斯的請求，以取得組織和政府成員的批准，政府成員的飛機才真正的提供飛行戰鬥任務。

到了一九九五年，艱苦的經驗已經制約絕大部分的國家及國際官員，他們變得在任何情形下，對有限空襲作為一個嚇阻塞族武器的效用感到懷疑。塞族已經展現出在遭受攻擊的情形下，透過捉拿最脆弱又好抓的維和人員為人質，他們能夠輕易地進行報復。詹維爾和史密斯兩位將軍對此有透徹的了解，他們在一九九五年五月告訴聯合國秘書長布特羅斯·布特羅斯-蓋里（Boutros Boutros Ghali），聯合國波士尼亞保護部隊必須強化並給予使用武力防衛每一個其所佔

⁹³ 除非另外說明，以下的描述引用自 Jan Willem Honig and Norbert Both, *Srebrenica: Record of a War Crime* (New York: Penguin, 1996)

據的暴露點，或者它必須從最脆弱的安全區中已暴露的位置撤退，只留下少數的觀察員以指引空襲。蓋里判斷，鑒於主要強權或是北約不願意提供聯合國波士尼亞保護部隊重要的武力，第一個選項不可行，詹維爾和史密斯因此留下了重新部署的計畫作為唯一的選項。他們將其提陳於北約的高層將官，他們同意應該要做些事，但無法達成要做些什麼的共識（北約的決定規則）。無論如何，政府的文職領導人必須做決定，詹維爾和史密斯而後前往紐約向安理會代表簡報。

他們的提案被美國大使瑪德琳·歐布萊特（Madeline Albright）實際上予以否決，歐布萊特長期以來都前後一致地呼籲對塞族採取比較強硬路線，進行更多的空中打擊。她同意情況不堪一擊，並認為聯合國波士尼亞保護部隊需要強化，但不贊成聯合國波士尼亞保護部隊從安全區撤退，該選項是斷然無法接受的。歐布萊特的替代方案是向北約提議對塞族進行空中打擊，然而，吊詭的是，她的立場意味著空襲是不太可能的。因為只有聯合國波士尼亞保護部隊的官員能夠請求對塞族的空襲，而那些他們所代表的國家有部隊在前線，正處於危險當中，並冒著空襲發生時被擄為人質的風險。歐布萊特沒有提出其他的替代選項，鑒於給她指導的華府裡面部門間的區隔，要發展一個替代選項也有困難。

在一周的時間內，詹維爾和史密斯所擔憂的情節成為現實，因為聯合國不願提案也不願意接受空襲的授權，如同先前所預料的，使塞族將聯合國波士尼亞保護部隊當作人質。既挫折又憤怒，法國政府威脅將所有的聯合國波士尼亞保護部隊撤離波士尼亞。在一步看起來和重新部署的想法相連繫的移防中，而該想法是由他們聯合國所指派的將帥們所擘劃籌謀，英國和法國同時派遣其戰鬥部隊的快速反應部隊（Rapid Reaction Force）前往波士尼亞。

將全部聯合國波士尼亞保護部隊撤出的威脅，迫使美國考量霍爾布魯克和克里斯多夫敦促柯林頓去思索的那個讓人不快的議題，即美國曾誓言以軍隊援助聯合國波士尼亞保護部隊的撤離。因為此一選項的存在，詹維爾—史密斯的再部署選項就美國來看就順眼多了。由於柯林頓政府本身部門間程序與分隔，一個新的政策無法迅速發展起來，而因為聯合國的人員已經被綁架，使用再部署做為讓聯合國波士尼亞保護部隊及新來的快速反應部隊脫身的方案已經太遲，歐布萊特因此指示暫停空中打擊的呼籲。

在沒有可行的軍事選項可以阻止塞族的情況下，關注的焦點就轉移到外交領域。在倫敦，一位部長私下抱怨「強權間存在著困惑：法國揚言撤退，英國屬意強化，美國和德國則似乎每個立場都可看見其身影。除非聯絡小組成員的發言能夠像是一個單一的個人，不然會有巨大的危險。」他所說的聯絡小組包括美國、

英國、法國、德國和俄羅斯，已經在巴爾幹外交圈中成形用以協調一條共同的解決途徑。⁹⁴ 但他們無法「如同一人」一般對外發言。

氣餒於無法重新部署聯合國波士尼亞保護部隊於較安全的地點，詹維爾決定他所剩下最佳的選項只有試圖保護他的手下，因為企圖對抗塞族是毫無用處。他和史密斯同意「任務已死」，在聯合國波士尼亞保護部隊的維和人員過於脆弱的情形下，新的盎格魯—法蘭西快速反應部隊能做得不多，詹維爾因此將其注意力放在確保一九九五年五月時被塞族擄去的人質會在六月獲得釋放。與此同時，對於其所致力和塞族的直接談判中要提供什麼產生分歧，柯林頓政府拒絕批准其談判者已著力良久，而和塞爾維亞總統所達成的一個暫定合約的條款。美國與塞爾維亞雙邊談判是分開舉行，並沒有對聯合國波士尼亞保護部隊做的不同選擇，或是該談判對於安全區有什麼樣的意涵有完整的了解，反之，華盛頓選擇強硬路線，因此外交及軍事選項在阻止一場塞族攻擊上已走到死胡同。⁹⁵

塞族開始他們期待良久的攻擊行為，以一連串的偷襲和小型屠殺揭開序幕。在得到穆斯林對其挑釁所做的預期反應及觀察國際的回應之後，塞爾維亞的全面攻擊在七月六日落在斯雷布雷尼察。一些荷蘭維和人員投降後，荷蘭的指揮官當晚要求空中打擊塞族以對抗其對其他荷蘭軍所在的攻擊，該請求通過圖茲拉，快速地得到位在塞拉耶佛的史密斯總部的背書，並傳到札格雷布的詹維爾手上。

詹維爾召集其危機行動小組（Crisis Action Team）進行團體討論。⁹⁶ 他的小組成員建議一場直接的打擊行動，但因為無法看到初步打擊可能導致什麼樣的後果，詹維爾猶豫了。他擴大決策中的參與者，邀請荷蘭將軍出席以檢視其在海牙的國家領導人的態度。詹維爾也授權明石康，並再度和聯合國波士尼亞保護部隊的塞拉耶佛總部探詢。荷蘭政府不反對空襲，於是在接到原始打擊請求的三個小時後，詹維爾做了決定：再度警告塞族，如果攻擊持續到翌日清晨，即立刻進行空襲。在斯雷布雷尼察的荷蘭維和人員，無人參與該團體選擇，誤解並認為空襲將於破曉時進行。所以當白日到來時，荷蘭維和人員在等待空襲，而詹維爾在等待塞族是否仍然繼續攻擊的回報。

⁹⁴ David Owen, *Balkan Odyssey* (New York: Harcourt, Brace and Co., 1995), pp. 324-25. 作為前英國部長的歐文（Owen）當時正準備離開他在聯絡小組中談判者的職位，聯絡小組乃是由挪威的索瓦爾德·史通特伯格（Thorvald Stoltenberg）所主持，他被前瑞典外交部長卡爾·畢爾特（Carl Bildt）給取代。

⁹⁵ 外交選項的破產一開始並未全然被意識到，因為塞族同意和聯絡小組的新特派使者卡爾·畢爾特對談。然而，因為美國的立場是和美國達成協議的關鍵，和美國的直接會談（在塞爾維亞總統米洛塞維奇與美國外交官羅伯特·弗雷瑟爾（Robert Frasure）之間）就失敗了，畢爾特沒有任何讓塞族有興趣的籌碼，他是聯合國波士尼亞保護部隊中一名後知後覺的官員，「只不過扮演二把手的角色。」Honig and Both, *Srebrenica*, p. 172.

⁹⁶ 這個小組的組成有詹維爾的二名法國軍事助手，一名荷蘭的將軍，來自不同國家各種包括負責情報、空軍行動和北約聯絡的幕僚官員，和一名來自明石康辦公室的代表。

一個新的空襲包裹通過了這個挑戰，並在次日執行，但它在當日下午對於正在攻擊中的塞族所造成的損傷十分微弱。塞族猖獗肆虐整個城鎮，他們立即威脅殺害他們手上的荷蘭囚犯並炮擊其餘的荷蘭守軍。荷蘭維和人員將此一威脅傳遞到他們在海牙的政府後，荷蘭的部長們狂躁地繞過聯合國的決策過程而與義大利的北約對空管制中心通話：「停止！停止！」明石康和詹維爾也達成同樣的結論。該城鎮淪陷，塞族人開始組織驅逐超過二萬名婦孺，並屠殺男性穆斯林，那些留在該城的荷蘭維和人員只能驚恐地看著。霍爾布魯克寫道：「到了下一個星期，自二次世界大戰以來在歐洲單一最大的群眾謀殺發生了，而外在世界袖手，未能阻止此一悲劇。」⁹⁷

聯合國波士尼亞保護部隊在波士尼亞的行動涉及在一個複雜、鬆散結合的過程中多層次的團體選擇，⁹⁸ 這些層次結合起來成為對聯合國波士尼亞保護部隊的命令與行為的權威選擇，那些選擇實際上在一個時常被使用來描述許多行動者的模型一論述中被大幅度簡化。每一個團體選擇都是在一個獨特的決定環境中做成，每一個設定都有各自的參與者、程序和決定規則。然而，理解此一複雜的序列本質上是去了解此一恐怖悲劇的完整面向。在後冷戰世界中，複雜和共同行動已經成為典範，要防止未來的斯雷布雷尼察，決策者將必須更加清楚地領會此種錯綜複雜的特性，並更有效地處理它們。

政府政治的典範

此一典範的首要來源是隱藏在紐斯達特研究中的模型，雖然他對總統決定的關注已經被一般化為實質上獨立的參與者間政治議價的結果。因為該書的原始版本在一九七一年就出版了，此一典範已經明白或隱晦地被用於各種研究中，⁹⁹ 有了這些智識上的努力為依據，我們現在能夠更精練的闡述其重要性。

⁹⁷ Holbrooke, *To End a War*, p. 69. 斯雷布雷尼察和另一個安全區熱帕（Zepa）陷落的一個陰森的諷刺是，二周後塞族人血腥地使絕大部分詹維爾和史密斯在五月已尋求的重新部署得以實行。最後一個暴露的安全區，戈拉日代（Gorazde）在八月時被秘密地疏散。因為其原來暴露的位置現在已經喪失，聯合國波士尼亞保護部隊和英法快速反應部隊能夠確實更自由地運作。在八月底九月初，他們終於對塞族發動了大規模的轟炸和炮擊，與此同時，克羅埃西亞軍隊遭遇另一個部分的波士尼亞塞族軍隊的攻擊而嚴重的挫敗。嚴肅的和平談判因而於一九九五年十月於俄亥俄州的達頓展開。

⁹⁸ 斯雷布雷尼察的例子並非反常。另一個有趣的最近涉及複雜共同行動的例子，是關於行動而非不行動的例子，參見 Senate Armed Services Committee Report, “Review of the Circumstances Surrounding the Ranger Raid on October 3-4, 1993, in Mogadishu, Somalia,” September 29, 1995.

⁹⁹ 在最具有影響力的一般性作品中，可參見 Morton H. Halperin with Priscilla Clapp and Arnold Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974); Francis Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972); 及 Michael Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process* (New Haven: Yale

- I. 分析的基本單元：政府行動為政治的結果。政府的決定和行動是國家內部的政治結果：結果在此意味著發生的事並非對問題選擇一個解決之道，而是來自有著多樣利益和不平等影響力的官員們的妥協、衝突和困惑的結果；政治在此意味著決定和行動所從生的活動，最合適被描述為政府的個別成員間循著規制化的渠道所做的議價。國家在國際事務上的行為，能夠被想像為座落於政府的參與者間在錯綜複雜且細微的、同時發生的、交疊的、且時常是極其重要的賽局中所浮現的某些東西，這些參與者的科層制安排構成了政府。賽局的進行即非隨機亦非隨意，有規律的渠道構成了賽局，截止日迫使極端忙碌的參與者關注相關議題。賽局中棋子的移動、接續性的移動和棋子本身，因此被理解為對特殊議題具有分離且不平等的權力，及在次級賽局中有各自分立目標的參與者之間的議題。

在分析政府行動時—例如，美國政府致力阻礙核武的擴散—我們必須檢視所有美國政府中會影響此一結果的官員所做的行動。美國政府影響核子武器擴散的行動，包括國務院堅守非擴散條約（Nonproliferation Treaty）的努力、國防部和俄羅斯及其他前蘇聯共和國合作的非核化計畫、總統提供給非核國家抵抗核子勒索的保證、能源部和國際原子能總署保障並提昇核能和平用途計畫的聯繫、是否從遠東（可能因此增加某些日本人或韓國人對其國家安全的憂慮）撤出美國軍隊的決定、國防部新的「反擴散」軍事計畫的工作、中情局非擴散中心的研究與分析、美國對聯合國工作任務中關於聯合國在監視伊拉克非核化的成果、商務部所策劃而得到美國海關在執行上協助的敏感性科技出口的管控、由美國國會及關鍵議員對施加或解除疑似接觸核武發展國家的貿易障礙所下的判斷，以及美國政府對在外國港口已確認或否認已提報裝載核武船隻的拒絕。這份名單表明，政府在相關議題上的行動，其實是一群由不同賽局中的個人或團體參與者所為之相對獨立的決定和行動的聚合物或是拼貼藝術，以及代表著在更特定的事例中，核心參與者或是其所組成的次團體所具備的偏好與相對影響力的結合，因此形成的正式政府決定和行動。對上述事實的認知是重要的。

- II. 組織性概念。此一典範的組織性概念能夠在回答四個相互關聯的問題下分成不同的系絡：誰參與？哪些因素形塑參與者對於議題的看法、偏

University Press, 1972). 幫助形塑本書的原始版本的關鍵早期研究有：Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Harcourt, Brace & Jovanovich, 1950); Samuel P. Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics* (New York: Columbia University Press, 1961); the studies by Paul Hammond and Warner Schilling in Herbert Stein, ed., *American Civil-Military Decisions* (Birmingham: University of Alabama Press, 1963); 及 Warner Schilling, Paul Hammond, and Glenn Snyder, eds., *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (New York: Columbia University Press, 1962); Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin, eds., *Foreign Policy Decision-Making* (New York: Free Press, 1963); 及 David Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York: Free Press, 1963).

好和立場？什麼決定了每一個參與者對結果的影響？賽局如何結合參與者的立場、影響力、和舉措，以產生政府的決定和行動？

A. 誰參與？也就是說，誰的利益和行動對政府的決定和行動具有重要的影響力？

1. 職位上的參與者。政府行動者既非一個單一行為主體，亦非一個眾多組織的合成物，而是一群個別的參與者。參與者的團體構成了特殊的政府決定和行動的行為主體，參與者是在職中的個人。

個人在國家安全政策的賽局中，透過佔據產出國家安全議題行動主要渠道上的位置而成為參與者。舉例來說，美國政府中的參與者包括首腦(Chiefs)：總統、國務卿、國防部長、財政部長、中情局局長、參謀首長聯席會議主席、總統國家安全顧問(正式頭銜：總統國家安全事務助理)，以及在某些政府中的駐聯合國大使；¹⁰⁰ 幕僚(Staffers)：每一位首腦的直接員工；部眾(Indians)：每個部門和機構內部的政治任命和永久政府官員；臨時專門參與者(Ad Hoc Players)：在較為寬廣的政府賽局中的行動者(尤其是「國會的有力人士」¹⁰¹)、某些外交官或官員、媒體成員、重要利益團體的發言人，以及這些團體的代理人。其他國會、媒體、利益團體、和圍繞在核心領域以公共形式出現的同心圓——每一圈界分所參與的每一個賽局內部的限制——團體的成員。¹⁰²

職位定義了參與者可以和必須做什麼。每一個參與者能夠進入並參與各式各樣賽局的優勢和障礙源自其職位，這在執行某些工作所具備的義務上亦然，此一體之兩面可以從現代國務卿的職位加以闡釋。首先，在形式上，通常在事實上亦然，國務卿為總統手下在政治—軍事議題上的一名高級個人顧問，這些議題是關於當前外交政策的東西；其次，她是總統其他在外交政策問題上高級顧問的同僚，例如說國防部和財政部部長及國家安全顧問；第三，她位列美國對外談判大使的級別；第四，她在國會中擔任行政部門外交政策的首席代表；第五，就關鍵對外事務議題而言，她是美國大眾的教育者，也是行政部門行動的捍衛者；第六，她擔任行政部門對外在世界的發聲；最後，她是國務院女士或是外交辦公室女士，「官員的領導人、他們行為原因的發言人、他們利益的守衛者、他們爭執的仲裁者、他們工作的主管、他們事業上的能手。」¹⁰³ 但她並非先是第一種角色，而後再擔任另一個角色：這些所有的義務同時都是她的。她在一個角色上的表現影響她

¹⁰⁰ 能夠接觸其他內閣官員與否，則視議題是如何被定義的。如果國際經濟的議題被討論，美國貿易代表及國家經濟會議的領導人就會是首腦。

¹⁰¹ 雖然我們承認國會參與者在某些議題的某些行動-渠道上貢獻卓越，就如同上面討論的，我們將其視為臨時的參與者而非首腦。

¹⁰² 此一賽局的描繪和關鍵參與者被有效地集結於 Philip J. Briggs, *Making American Foreign Policy: President-Congress Relations from the Second World War to the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (Lanham: Rowman and Littlefield, 1994); 及 James C. Gaston, ed., *Grand Strategy and the Decisionmaking Process* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1991).

¹⁰³ 這些要點是從紐斯達特的證詞中截取出來，*Administration of National Security*，特別是第 82 到 83 頁。

在其他角色上的信用和力量。她自日常必須監看的工作—例如，由她部門中常態維持與外國官員關係的電文往來—中取得的觀點，會和總統對她擔任比較觀點的全才與協調者的要求產生衝突；親近總統的必要性限制了她代表她所屬部門利益的能力，當她聽從國防部長而非為她所屬部門職位而據理力爭時—就如同她時常必須做的—她使其職業從屬的忠誠產生緊張關係。因此，在衝突性的責任重壓下，她苦命工作。

國務卿對於衝突的解決並非僅仰賴於其職位，同時亦仰賴於佔據該職位的參與者。因為參與者也是人，只是他們的新陳代謝不一樣。政府政治混合的堅固核心是人格特質，每一個人要如何在其所處的廚房中處理高熱、每一個參與者的基本行事風格、和各種人格間的互補或是矛盾，以及內圈者的風格，是不能化約為政策攪拌物之中的碎片。同樣的，每一個人到任時都隨身帶著既有的包袱，這個包袱包括對某些議題的敏感性、對各種項目的承諾、及對個人對社會中某些團體的立場及欠負。

相對於個人因素，職位對於個別決策者行為影響力的比例沒有任何確定的預測指引。如同在上面所摘述的各個案例，包括波士尼亞、越南和二次世界大戰，人的特別個性是無法化約為一個混合整體中的一塊。

B. 哪些因素形塑參與者對於手邊議題的看法、偏好、和立場？

1. **本位優先性和看法。**對於「議題為何？」這樣一個問題的回答，因為從不同職位加以思考而會染上不同色彩。職位本身固有的傾向並不會在回答「必須做的事為何？」這樣的問題上有一致的意見，鼓勵組織性的本位主義因素（已於模型二中加以描述），也會對佔據這些組織頂端或內部職位的參與者施加壓力。組織代表在團體決定過程中對組織取向十分敏感，參與者所能進入的賽局及被授與代表組織的優勢，提高了這些壓力。因此，雖非全部，但在眾多的案例中，源自職位所產生的習性和優先性已充分允許分析家對於一位參與者的立場做可信賴的預測。
2. **目標和利益。**雖然許多國家安全利益已被廣泛地接受，明智的官員時常對廣泛的國家目標如何能與一個特定的議題相關會有不同的意見。因此，其他的利益就會開始產生作用，包括個人的利益、國內政治的利益，以及組織的利益。事務官員傾向相信他們組織的健全是極其重要，總統和他的高級政務官員則很少不去考量國內政治中他們所做選擇的後果。
3. **賭注和立場。**賽局的進行確定了決定和行動，而決定和行動推進和阻礙了每一個參與者對國家利益的觀念、對其組織的利益、操作型目標和其他的個人考量。這些交疊的利益構成了該賽局得以進行的賭注，而賭注是個人利益的混合物，由手上的

議題所形塑。考量到這些賭注，一個參與者會決定在該議題上的立場。

4. 截止日期及議題的各個面向。戰略性問題的解決方案並非由疏離超然且冷靜地關注於該議題的分析家所發現。問題必須加以定義。「讓人們看到新的問題，或是從此種而非彼種角度來看舊的問題，是一個重要的概念和政治上的成就。」這之後必須和「漂浮游移在政府內部和周遭」的眾多想法之一聯繫起來，並和很可能受到即將到來的事件所強行推動出來的行動機會相聯繫。¹⁰⁴ 截止日期和事件提出議題迫使忙碌的參與者選擇立場，許多已建立的過程緊盯著指定時間要求行動的最後期限。首先，在國家安全領域，預算、大使館對行動要求的電文、來自軍事團體對指示的請求，以及定時的情報報告，都牢牢跟著決定和行動周期反覆出現的截止日期；其次，重要的政治演說，尤其是總統的演說，或是諸如峰會或是部長級會議的事件可能會強迫決定；第三，危機會使決定和行動成為必要。因為截止日期提出了在某個而非他個脈絡下的議題，它們重要地影響了議題的決議，它們協助決定一個關鍵問題的答案：必須要決定些什麼？

當一個議題出現時，參與者典型上在議題的面向上有相當不同的看法。舉例來說，一九九〇年五月關於判斷是否減少對伊拉克農業信用的保證：對副國家安全顧問來說，是一個展現對於伊拉克的秘密武器計劃及對以色列威脅不悅的一個機會；對農業部而言，是關於協助農業企業此一爭議性計劃命運的一個判斷；而對國務院而言，是一個從可能影響伊拉克對以阿和平進程（雖然在國務院不同的業務部門，該議題至少有三個面向）行為的建設性接觸策略的轉向；對財政部來說，該判斷是對伊拉克準備繼續還債的一項威脅；對國防部而言，是對其中央指揮態勢重新衡量的時機；而對總統的國會顧問來說，則是除去和國會山莊之間令人煩惱關係的機會。¹⁰⁵（首腦們尤其傾向同時從數個面向上來看該議題。）每一個參與者所看到一個議題的面向，並非單獨由其個人的目標和利益所決定，一個議題被提出的渠道以及決定的最後期限也同樣影響一個議題所具備的面向。

C. 什麼決定每一名參與者對於結果的影響力？

權力（即，對政府決定和行動的有效影響力）是一個不易抓取的混合物，至少有三個要素：議價優勢、使用議價優勢的技巧和意志、其他參與者對於前面兩個成分的看法。議價優勢的來源包括（源自職位）正式的權威和責任；對實踐行動所必要資源的實際控制；對於賦予某人定義問題、辨識選項、和評估可行性相關資訊的專業和控制；促使首長們做決定的資訊的控制，不論該決定是否貫徹或

¹⁰⁴ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, pp. 115, 172.

¹⁰⁵ 參見“Prelude to War: U.S. Policy Toward Iraq, 1988-1990,” 案例研究可透過哈佛大學甘迺迪政府學院的案例計畫中取得。

是以何種形式被加以貫徹；影響其他賽局的其他參與者目標的能力，包括國內的政治賽局；對別的參與者的個人說服力（來自於個人關係或魅力）；以及對從上面取得議價優勢的參與者所為的接觸與說服。對權力睿智的投資，會為有效性產生名聲的提昇；不成功的投資則同時耗盡資本和名聲的庫藏。因此，每一個參與者挑選其能夠從事的議題，必須依照其參與具有最高成功機率的標準為之。

D. 何謂賽局？參與者的立場、影響力和舉措如何結合產生政府的決定與行動？

1. 行動-渠道。議價中的賽局既非隨機亦非隨意，被算入的個人立場和舉措乃是把職位與其行動-渠道掛鉤的參與者，而一個行動-渠道是一個規制化的手段，將政府的行動與某一特別類型議題聯繫。舉例來說，造成美國軍方干預其他國家的一個行動-渠道，包括來自駐該國大使的建議、區域軍事司令官的評估、參謀首長聯席會議的建議、情報社群對於干預後果的衡量、國務卿與國防部長的建議、總統對干預的決定及一項命令的傳輸，這個傳輸從總統到國防部長及參謀首長聯席會議，再到區域軍事司令官，區域司令官決定要部署哪些軍隊，並下令給該軍隊的指揮官，那些命令再從指揮官傳遞到真正在該國移動的個人身上。與此相似的，預算的行動-渠道包括一系列地步驟，從透過部門的、總統的及國會的審查的預算暨管理辦公室（Office of Management and Budget, OMB）所要求的年度評估，到國會的授權、國會的撥款、總統的簽署、預算暨管理辦公室的分配、機構的義務，和最終的費用支出。

行動-渠道結構賽局的方式是透過事先選取主要的參與者、決定他們參與賽局的通常進入點，以及分派一個賽局特別的優勢和劣勢。最重要的，渠道決定了「誰來行動？」——也就是說哪一個部門的部眾實際上執行那些決定的內容。

典型上，議題在已建立產生行動的渠道中被認知與決定。在國家安全領域，武器的採購決定是在年度預算過程中做成的；大使館行動電文的要求，依據國務院內部的常態諮詢及通過關卡而得以回覆，其後再從國務院到其他機構和白宮（具有特殊的部門間待發電文的協調程序，稱之為「交互配血」(crosshatch)）；來自軍事團體對指示的請求（在任何時候都和援助有關，戰時則和軍事行動有關）由和國防部長辦公室、國務卿、和白宮諮詢的軍方所組成；危機的回應在白宮、國務院、國防部、中情局、財政部，和一些臨時專家參與者之間進行辯論。雖然這些例子強調政府的行政部門，我們也能輕易地援引其他的參與者，包括國會整體、獨立的監管機構、法院和其他的實體。

2. 賽局的規則。賽局的規則，或是選擇的規則，源自憲法、成文法律、法院的詮釋、行政命令、條約、甚至也有文化。一些規則是明文的，其他則是隱含的；一些規則十分清楚，其他則含

糊不清；一些相當穩定，其他則變動頻繁。但規則的集合實際上定義了賽局。首先，規則建立了職位、個人獲取職位的路徑、每一個職位的權力，以及行動-渠道。其次，規則限制了可被接受的政府決定和行動的範圍，憲法宣示了某些行動形式是越界而被禁止的。企圖要鼓勵國內產業，例如電腦業，享有某些國際機會的優勢，美國的參與者被反托拉斯法限制到一個相較於—比如說日本的參與者—更為狹窄的行動種類。第三，規則准許了某些種類的舉動—議價、聯盟、說服、詐欺、吹噓和威脅—但使其他的舉動非法、不道德、可恥、或是不適當。

3. 行動作為政治結果。政府所做的決定以及政府所採取的行動，既非一個統一化團體的單純選擇，亦非領導者偏好的形式摘要。反之，重要選擇的脈絡乃是權力分享但判斷分立，這意味著政治是選擇的機制。每一個參與者以其全力/權力，向其所決定的結果方向又拉又推，以推展其國家的、組織的、團體的和個人的利益概念。

注意賽局在進行時的環境：須做的事極度不確定性、某些要完成之事的必要性，和已做之事的重要後果。這些特質促使有責任感的公民變成積極的參與者。賽局的速度—數百件的議題、眾多的賽局，和多重的迴圈—迫使參與者競相「爭取他人的注意力」，讓他們「看到事實」，以確保他們「有時間認真思考更寬廣的議題。」賽局的結構—有著分別責任的個人所分享的權力—使每一位參與者感覺「其他人沒看到我的問題」以及「其他人必須被說服才會從一個較不狹隘本位的觀點來看該議題」。賽局的法則—猶豫的人喪失在當時參與的機會，而對建議不確定的人被確定的他人所征服—施加壓力於參與者在所參與的51比40的議題上選邊。賽局的回報—有效性，即對結果的影響，乃是表現的直接評量—鼓舞辛苦的參與。一名老練的五角大廈內部人員對經常進入該建築的人可以區分出不下六種主要類型的對手，¹⁰⁶ 這個說法一部分可能是心胸狹窄的本位主義而毋須認真看待，但大部分是人們對於他們所能做的事充滿熱情的關切所致。因此，絕大多數的參與者起身爭相「讓政府做對的事」，其所利用的策略和手段和國際關係理論家所熟悉的那些十分相似。

倡導者為結果而奮鬥，但政治的賽局不是單純由參與者各自為了自己所選擇行動的拔河角力所構成，因為參與者的條款及條件並非一模一樣。首領和部眾時常是特殊行動的倡導者，但幕僚則為了發現議題、說明替代選擇，並為其首領產生論述而努力；總統的幕僚—理想上—為了捕捉議題及結構化賽局而奮鬥，以致於能同時最大化總統對倡導者論述的欣賞及總統決定的影響力；首腦時常對總統

¹⁰⁶ Smith, *Assignment Pentagon*, pp. 154-59. 史密斯將軍也觀察到「解釋五角大廈工作最佳的學術模型大概是官僚政治模型。堅持確立的官僚為了提昇（或至少鞏固）他們的政策和預算位階而奮鬥，此乃常態。」他接著提供了一個相關的首腦和其他參與者的縮略圖描。(pp. 196-98)

扮演像是半幕僚的功能，總統的成本效益考量時常要求他儘量愈少做決定愈好，如此使得他的選項開放（而不是對一個未確定議選邊站而不擇手段）。

當一個政府或總統作出決定時，更大的賽局尚未完結。一個政策的決定是一件進展中的工作項目，決定能夠被保留或忽視，如同富蘭克林·羅斯福(Frankline Roosevelt)的一位前助手強納森·丹尼爾(Jonathan Daniels)所注意到的：

總統過半的建議，理論上來說帶有命令的重量，能夠被內閣成員安全地遺忘；而如果總統第二次就某項建議詢問時，他會被告知該建議正在被調查；如果他第三度詢問時，一個聰明的內閣官員將會至少回應滿足他建議中的一部分。但只有偶爾的狀況，除了那些最重要的事務外，總統常常來來回回要問上三次。¹⁰⁷

而即便如果沒有被逆轉或是被忽視，決定仍然需要加以執行，因此，正式政府決定通常只是通向行動道路上的中途站，而在決定與行動之間移動的機會比起絕大多數分析家所認知的要大上許多。因為在決定之後，賽局就擴張了，帶進了更多的參與者，有著更多樣化的偏好和更獨立的權力，就如同普里斯曼和魏達夫斯基在複雜共同行動的討論所闡述的。

正式的決定也許十分概括或相當特定。在一些例子中，獲致關於一項政府應該採取行動的正式決定的參與者，對於誰會來履行一事上沒有任何的選擇；在別的例子中，一個競爭的次級渠道迷宮將決定帶向行動。舉例來說，和外國政府的談判通常是國務院所關切的事，但談判可能被指派給一名特別的使者，或是屬於另一個更合適的事務領域機構的官員。例如，在說服海地獨裁者在沒有抗爭的狀況下拋棄其職位，柯林頓總統求助於退休的科林·鮑威爾將軍、參議員山姆·納恩，和前總統吉米·卡特的協助。在眾多次級渠道存在之處，參與者將會大顯身手，讓行動進入他們相信能提供最佳前景而讓他們所欲的結果發生的主渠道中。

絕大多數的決定在執行方面留下了相當大的餘地。支持該決定的參與者熟練而謹慎地施展使其得以執行的技巧，時常超過其精神，有時甚至超過決定文字的範疇。那些反對決定的人，或是反對行動的人，使花招延遲執行、限制執行、換湯不換藥地再提出同樣的議題、或是在別的渠道提出。

III. 支配的推論模式。如果一國履行一個行動，該行動即為政府內部個人和團體之間議價的結果。模型三的解釋力透過展現賽局而達成一行動—渠道、職位、參與者、他們的偏好、拔河角力—產生了議價討論的行動，即結果。凡是結果的絕大部分對單一個人（如，總統）或團體（如，總統的小組或人馬）是勝利時，此一模型即企圖特定化讓賽局勝利成為可能的細節。但這些細節，就如同在那些前面提到過的「孤兒」行

¹⁰⁷ Jonathan Daniels, *Frontier on the Potomac* (New York: Macmillan, 1946), pp. 31-32.

動，模型三嘗試不去忽略那些造成真正所做行為的鮮明差異、誤解，和愚蠢的錯誤。

- IV. 一般主張。闡述模型三關於結果的主張，其困難性可以透過思考一個比較簡單的問題加以說明，就好比一個認得撲克牌的理論家試圖特定一個他從來沒看過牌戲的結果。作為要闡述主張的基礎，分析家會想要下列項目的相關資訊：(1) 賽局的規則是，例如說，所有的位置在得益上都是平等的…等等，如果不是，差異為何？(2) 技巧、名聲、和其他參與者帶到其位置上特質的重要性；如果重要，每一個參與者有什麼樣的特質？(3) 牌的分布，即在特別一付牌上的優勢和劣勢；(4) 個別參與者對於替代得益的評價，例如，每一個人是否只想要最大化其勝利，或是否某一些人更多是透過吹噓而贏得更多，而不是因為有最好的牌在手。這份不完整的名單意味著，即便在此一相對簡單而結構化的例子中，問題是如何的困難。官僚政治的例子是不尋常的複雜，一部分是因為一般性主張的不足。儘管如此，當此一典範得以被詳細闡釋，就有可能辨識出一些相關的因素，在一些案例中分析家也能取得關於這些因素足夠的資訊，而於未來提供解釋與分析。

A. 政治結果。構成一個政府賽局的眾多因素，在議題和結果間加以干預。

1. 個別參與者特有的偏好和立場能對政府行動具有重要的影響。如果不是夏隆，而是另一個人在一九八二年時擔任國防部長，沒有理由相信會發生以色列入侵黎巴嫩，而迫近貝魯特市郊一事。
2. 每一位參與者的優勢與劣勢從一個行動-渠道到另一個，會有實質上的差異。舉例來說，美國在聯合國總部從一個政治的脈絡來考量聯合國波士尼亞保護部隊重新部署的問題，但如果該議題是自政治-軍事渠道中產生，從北約軍事人員中產生，透過布魯塞爾直接回到各首都，在英國、法國、荷蘭，以及美國防衛部門的參與者將得以擁有更多的槓桿影響力來強調他們的偏好。這是其中一個，但非唯一的一個，為何達頓和平協議(Dayton peace accords)由一支在北約支持下所組織及管理的軍隊加以執行的原因，從而拋棄了聯合國波士尼亞保護部隊的架構。
3. 混雜的參與者及每一個參與者優勢的改變不僅僅在行動-渠道之間，也會沿著行動-渠道而加以移動。首腦主導了重要外交政策議題主要的形式決定，但部眾，特別是那些在組織中擔負實行一項決定的人，可能此後會扮演一個重要的角色。

B. **行動與意圖。**政府行動並不預設政府的意圖。一個與某個議題相關的政府代表其行為結果，很少是任何個人或是單一組織的意圖所致。反之，典型的例子中，分別的個人有著不同的意圖，對於結果都小小貢獻了一塊。行動的細節因此不是任何個人的選擇（假如面對的議題為一個簡單、分離選擇的事務，結果也很少和任何參與者個人的選擇完全一樣）。儘管如此，結果可能大致上和在政治賽局脈絡中某些組織的偏好一致。

1. 一個參與者從不同面向感知議題的賽局中會出現絕大部分的結果，這些參與者在偏好的行動上也明顯地不同。鑒於對問題不同的定義，一旦參與者開始分享一個更為普遍的了解以決定情境，所產生的解決方案也不同，它們也許相關也許不相關，也許可化約，也許不可化約。
2. 行動很少由一個獲致全體參與者同意的綱領而產生，協議反映了混雜動機所導致的暫時性操作性趨同。
3. 行動由許多起源自眾多賽局（加上搞砸的）的許多碎片所組成，不反映一個經過協調的政府策略，並因此難以解讀為有意識的「訊號」。

C. **問題和解決方案**

1. 策略性問題的解決方案並非由冷靜地專注於該問題，又超然疏離的分析家所發現，對參與者來說，這些問題比起策略性問題同時既較為狹窄又較為寬廣。每一位參與者不是專注於整體的策略問題，反而是關切那些今天或明天所必須要做的決定。每一項決定不僅僅是對該策略性問題，而且對每一個參與者的押注都具有重要的後果。因此，在那些是參與者所正在關注的（其個人所正在解決的問題）與那些是一個戰略分析家所關注的之間的鴻溝，通常十分寬闊。
2. 需要在政府行為上實質性改變的決定，典型上反映了「尋求解決方案的首腦」與「尋求問題的一般人」兩者間一致的巧合。在面對截止日期上，首腦專注於一個議題並尋求解決方案；如對一個較早且有點不一樣的議題，已承諾了某種已發展出來的解決方案，專家們會尋找一個恰當的問題。¹⁰⁸

D. **你所站的立場依賴你所坐的位子。**每一個參與者所遭遇的多樣化要求會影響其優先順序、看法和立場，特別是在結構型議題中，例如預算和採購決定，一個特定參與者的立場可以從其所坐位子的訊息而做高度可信賴的預測。

¹⁰⁸ 此一主張原始是由厄尼斯特·梅伊(Ernest May)所闡述。它和金登的政策櫥窗概念相似，在本章的一開始已討論。

在本書第一版中，沒有像這一個段落引發更多的批評了，有時候被稱之為「邁爾斯定律」(Miles Law)。某些讀者有些過度靠向「依賴」這個詞的強烈定義，而將之解為「總是被……所決定」。與此不同，我們意指你所站的位子「實質上受到的影響」來自你所坐的位置。參與者可能抗拒或是忽視其在行動-渠道中的位子和地位所興起的制約力量，但是此一主張的確斷言一個人的立場是受到影響的，最可能強烈受到他所坐的位子所影響，談判桌旁組織座位的知識會對可能的立場產生有意義的線索。

E. 首腦與部眾。對於總統、首腦、幕僚和部眾的要求是十分獨特的，首先是在政策決定的情況，其次在執行的情況。

總統能夠處理的外交政策議題主要受到其繁忙的行程所限制，出於必要性，他必須先處理下一個手邊的議題。他的問題在於要去探詢得到他注意力的議題所具備的特殊面向，保留他的自由空間，直到不確定性獲得澄清，而相關的風險獲得評價。

外交政策的首腦更常處理當日最火熱的議題，雖然絕大多數他們所關注的議題都十分重要，他們還是能夠獲得總統和其他政府成員的青睞。他們所不能保證的，是「總統將會付出代價」或是「其他人會上同一條船」，他們必須建立一個相關權力之間的聯盟，他們必須在行動正確的歷程選擇中「給予總統信心」。

然而，絕大部分的問題經過部眾們的架構，選項經過部眾們的特定，而提案經過部眾們的催促。部眾會和其他部門的部眾戰鬥——舉例來說，國防部國際安全事務辦公室和國務院的政治軍事事務處的官僚間的鬥爭——為較高層級行動的縮影。但是部眾的主要問題在於如何得到首腦的關注、如何讓一個議題進入一個行動-渠道之中、如何讓政府「做對的事」。這些動機推使部眾成為積極的倡議者。在決策中，從議題往下看是選項：如何保存我的自由度直到時間澄清了不確定性。從旁邊看議題是承諾：如何讓他人對我的聯盟有所承諾。從議題往上方看是信心：如何給老闆為其所應為之信心。如此重新詮釋紐斯達特的一句斷言，任何有責任感官員的工作本質，是去說服其他的參與者關於這些官員認為「何者應為」的版本，乃是他們對自己責任，要求他們依其自身利益而為的評價。¹⁰⁹

在外交政策決定的執行上，垂直的要求各自不同。首腦的要求有二，但此二者相互衝突。在其所偏愛的政策背後建立共識的必要，這時常需要含混不清：不同的人必須因為不同的理由同意些許差異的事物；當政府決定做成時，選擇的特性和理由必然常常是模糊不清的。但這個要求和另一要求有著嚴重的分歧：選擇得以通過的必要性，需要將那些缺乏熱情之人的拖沓遲疑及反對者的顛覆行為降到最低。稍微推一把那些腳步拖沓者，並將顛覆者困住，即便當決定很清楚且看守人為總統的情況下，仍然構成了艱難的工作。而絕大部分的監管、治安維持和督促不是由總統來做的，而是由總統的人馬或是那些同意政府施政的人來做。他們(通

¹⁰⁹ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, chap. 3.

常是幕僚)是人事程序的守衛者,那些能夠讓機器依據決定加以運作則有賴於清晰性。

- F. *51 比 49 原則*。賽局的條款影響參與者認為困難的政策決定所需花費的時間,及他們為其偏愛選項爭論的力道和保證。因為他們面對一個被數百個重要截止日期所限定的議程,理性的參與者必須在相對少的時間內,在比起分析家或觀察者更不焦躁不安的情形下對困難的政策做選擇。因為他們必須和其他人競爭,理性的參與者,相比於如果他們是超然的裁判者,更有信心進行論述。他們並非總是掩飾,他們將賽局所產生的要求以予內化,通常是下意識的。
- G. *國際與國內關係*。一個國家的行為影響另一個國家的行為,因為其結果會對第二個國家內部行為者造成有利或不利的程度。因此,一國之內的參與者瞄準於達成某種國際目標,會透過從事有利於另一個國家內部參與者的國內賽局,而後者的國內參與者倡議的目標,從前一個國家的觀點來看,似乎是相輔相成的。

在條件情境允許下,某些國家也許企圖透過對另一個國家內部賽局的直接參與來達成其國際目標。或者,如果行動-渠道是一個共同政策,不只一個國家(如二次世界大戰時的英美委員會),或是數個國家公民所參與(如在國際組織中像是聯合國波士尼亞保護部隊),那麼國內和國際目標的區分也許變得模糊到一個單一的賽局可以同時瞄準這兩個方面。

- H. *議題的面向隨著位子的不同而不同*。坐的位子影響了我們觀看的角度和我們站的位子(參見 II-A-1 關於職位上參與者的討論),很少有兩雙眼睛看到同樣的議題。模型三所分析的團體選擇過程,其中一個功能在於對於議題的表面獲得至少是有限的同意,至少在當下如此。
- I. *錯誤期待*。多重賽局進行的速度僅允許對個別賽局有限的注意,並且需要將專注力放到優先的賽局上。因此,參與者常常對於其他參與者的賽局和問題的細節資訊缺乏了解。在優先順序較低的賽局中,期待別人將會以「對我的問題有所協助」的方式來行動是難以避免的。一九九五年七月,每一個人似乎都希望別人會採取行動防止塞爾維亞不去猛烈打擊斯雷布雷尼察。
- J. *溝通不良*。速度和噪音的程度兩者都會結合感知的傾向,使得正確的溝通產生困難。因為溝通必須快速,因此往往有所省略,而在一個嘈雜的環境中,每一個參與者會認為其說話的嗓音較他人真正所能聽到的,更清晰且嘹亮。在斯雷布雷尼察的荷蘭司令官認為詹維爾已經決定要在破曉時對他早先交遞上去的目標名單發動攻擊,然而,詹維爾所決定的是在破曉時再次考量攻擊,並只有針對一些被挑選出來的目標進行。

- K. 緘默。因為每一個參與者會進行多重的賽局，緘默的優點一即，猶豫的沉默和僅僅部分有意地輕聲低訴——似乎難以抗拒。在一個賽局中，緘默降低了有害高度優先賽局的洩露，緘默允許其他參與者對結果的詮釋會以一種「最不咬腳的鞋子」的方式為之。首腦和幕僚間或是和部眾間的緘默，允許每一個部眾提供一個對於結果寬厚的詮釋——舉例來說，提案單純只是「從來沒有進展」，或是一場和首腦之間跨機構會議中的備忘錄已經「死亡」。至少，它降低了一個首腦和其下屬之間赤裸裸的磨擦。¹¹⁰
- L. 參與的風格。下面這三者的行為有十分重要的差異：（1）職業官僚，不論是文官或武官，（2）橫向進入的類型，及（3）政治任命。其差異在於一個比較長範圍期待的功能。官僚若欲在不可避免的政權與人事遞遭中生存下來，就必須採行一種順從的原則。然而，橫向進入的類型和政治任命更常是暫時的雇員，他們對政策或是其他較短期的個人成就措施感到興趣。政治任命在職位的任期非常有限，因此他們有一個相當高的貼現率，也就是說，對任何議題一個比較短的投資年期。職業官僚知道總統來來去去，但非海軍……。

111

參與風格也強烈地受到參與者對其行為參考語彙的想像所影響。一些參與者不能明確表達政府的政治賽局，因為他們對其工作的概念不能做這樣的活動。另一方面，艾奇遜堅稱國務卿的工作是「在一個某些會喚起布爾喬亞嫉妒的環境中。」他從所有其他特質中所區分出來，讓一個有能力的美國國務卿所最必要的是「殺手的直覺」。¹¹² 艾奇遜只有一點點誇大。

V. 特定主張

A. 危機中使用武力

1. 美國政府決定在危機中使用軍事力量的機率，在那些對於強大軍事行動擁有初始的、一般的、個人的偏好人數增加時，在下列職位上大大增加：總統、國家安全顧問、國防部長與國務卿、參謀首長聯席會議主席、中情局局長。總統很少——如果有的話——在沒有來自其他「首腦們」堅實的支持下選擇武力行動。
2. 這些個人對議題的看法會十分迥異，這些差異部分可以從他們職位的壓力，加上他們的人格特質來加以預測。

¹¹⁰ 一個對國際與國內緘默的經典例證是紐斯達特對甘迺迪總統天弩事件的研究，前已引述。

¹¹¹ 這裡的意思是軍事參謀可能在總統的意見和所屬軍種本身的利益或傳統有所衝突時，會傾向軍種，因為總統任期有限，但參謀還有很長的時間會留在軍中。

¹¹² Dean Acheson, "The President and the Secretary of State," in Don Price, ed., *The Secretary of State* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960).

3. 結果將會受到為了採取行動而架構問題的方式所形塑。若是行動被架構為一個漸進強化的舉措，該舉措的重要性不確定，並因此易受到其他參與者不同的詮釋，則武力行動就有更多的可能性。

B. 軍事行動

1. 對任何缺乏核子戰爭的軍事行動，決定和執行將被延遲，儘管支持者試圖說服反對者站到同一艘船上。
2. 使用軍事力量的重要決定一般不會單純是總統的決定，或是多數決定，而是絕對多數的決定。
3. 沒有軍事行動會在缺乏和軍方參與者廣泛諮詢的情況下被決定。在美國，沒有任何使用實質(軍事)武力的決定，(這還不包括核武)，會是在違反他們建議之下作出；也絕對會準備好大量周詳的諮詢研究。

VI. 證據。政府內部對於一特殊議題的看法和優先順序差異細節的資訊，很少在很短時間內就能取得，並只能經由認真的研究而被可靠的挖掘出來。產生一個議題的解決方案，對其議價過程的正確描述也相當稀少，文件通常不能捕捉到這一類的訊息，因為它們自身時常就是結果。大部分的資訊必須從參與者本身加以爬梳，但是，根據前面所做的假設，每一個參與者只知道故事中的一小塊。記憶很快地變得染上色彩，而複雜的敘述被撫平並簡化，即便是出自最好的意圖亦然。理想上所需要的是讓一位分析家與參與者相互接觸適應，並在參與者的記憶淡去或是糟糕地褪色前，對一個決定中眾多的參與者產生政府政治的興趣。這樣的接觸相當不平常。但沒有此一資訊，分析家要如何進行呢？如同紐斯達特這樣一個精通此道的分析家曾經說過的：「如果我被迫在文件與後來的、有限的、片段的和主要參與者的面訪之間做選擇，我會被迫拋棄文件。」使用公開文件、報紙、參與者的面訪、和參與者親近的觀察家討論，把零碎可取得的資訊一塊一塊拼貼在一起，是一種藝術。

然而，如同絕大部分的藝術作品，有一個手藝技能的基礎，可以從技巧和訓練中建立起來。倚賴於過程的品質和人事的程序，很多可以用來重建產生結果的賽局。一旦賽局被重建了，對誰參與、議題的各個面向、問題如何為行動所架構、以及結果要如何理解，文件也能夠允許我們有一個更清楚的了解。有時候，不平常的證據也許變得可取得一如在古巴飛彈危機中白宮審議的錄音。對每一個讓人困惑的政府行動，模型三提供了工具可用來整理證據並看見脫漏的空隙。文件式的資料有時候能夠描繪肖像的輪廓，即便是(肖像的)色彩必須由其他形式的資訊或是想像於其後供應。

第六章 古巴危機：第三種解析

「涉入的這十四個人士非常重要——聰明、有能力、敬業，全部人都具備對美國最強的情感……。但如果其中六個是美國總統的話，我想這個世界可能已經被轟掉了。」¹ 不管羅伯·甘迺迪是否正確，他的評價提醒我們這些人（而且都是男人）對甘迺迪總統關於何所應為的建議大相逕庭。鑒於他們所對抗的挑戰在其工作上和背景上的艱難性，誰應該期待有別種可能？每一個人盡力爭取其對國家所為最佳判斷的行動歷程，此一事實並不讓人訝異。在核子戰爭就在不遠的未來，難道任何一個人應該有較低的預期嗎？

研究重大事件的歷史學家傾向掩蓋政府領導者間的差異，並忽視這些個人在合理的、競爭的建議及選擇的行動歷程上的落差。事後看來，不論最後選擇的是什麼，一般都會看起來是唯一合適的選擇——特別是如果該事件最後成功了，而替代選項被拒絕的倡議者則傾向較為沉默。對許多歷史學家來說，下面這個觀念顯得根本上不成比例，即具備重大後果事件應該公開短期性的細節，像是誰在會議室內或是某人如何有成效地參與賽局。但是，如同羅伯·甘迺迪的評論所提醒我們的，關於美國應該如何回應古巴境內蘇聯飛彈的判斷，涵蓋的範圍從什麼也不做到對古巴入侵後發動空中奇襲。一個對於一九六二年十月二十四日美國為何封鎖古巴（而非入侵或是忽視它）的了解，因此需要謹慎地不僅將注意力放在該行動歷史的主張上，也包括封鎖成為美國政府選擇這樣一個本質上屬於政治的過程，一旦發現古巴有彈道飛彈後，美國政府對其危機決策的組織，乃是圍繞在非正式挑選出來的顧問內圈，他們彼此在十月十六日到十月十九日這段期間，若不是在白宮就是在國務院開會。這個過程假設了在十月二十、二十一及二十二日國家安全會議的連續性會談中有一個更為規律且正式的品質。決策者因而再一次縮小到一個內圈，被委派為國家安全會議的執行委員會，也以「執委會」（ExCom）聞名。他們在危機期間於白宮會面（小組委員會則於他處開會），在危機過後，執委會在甘迺迪政府所餘的任期中繼續在其他議題上運作。

在美國決策第一圈的參與者列在表一，該表把所有在白宮積極參與危機審議可以叫得出名字的人都納入了。

表一 內圈：一九六二年十月十六~二十七日

迪恩·艾奇遜（Dean Acheson），退休國務卿（十月十七、十九日國務院會議；十月十八日與甘迺迪個別會晤）

¹ 羅伯·甘迺迪的訪談，被引用於 Ronald Steel, *New York Review of Books*, March 13, 1969, p. 22.

喬治·安德遜 (George Anderson)，參謀首長聯席會議成員暨海軍軍令部長 (十月十九、二十一~二十二日白宮會議)

喬治·鮑爾 (George Ball)，國務次卿 (幾乎所有會議)

查爾斯·博倫 (Charles Bohlen)，駐法大使，剛結束蘇聯事務無任所大使職務 (十月十六~十七日的會議；十月十六日單獨與甘迺迪會面)

麥克喬治·邦迪 (McGeorge Bundy)，總統國家安全事務特別助理 (幾乎所有會議)

馬歇爾·卡特 (Marshall Carter)，中情局副局長 (僅十月十六日的會議)

C. 道格拉斯·狄龍 (C. Douglas Dillon)，財政部長 (幾乎所有會議)

羅素·吉爾派翠克 (Roswell Gilpatric)，國防部副部長 (幾乎所有會議)

羅傑·希爾斯曼 (Roger Hilsman)，國務助卿，負責情報研究 (十月二十二日，可能還有其他會議)

U. 亞歷西斯·強森 (U. Alexis Johnson)，副國務次卿，負責政治事務 (幾乎全部會議)

林登·詹森 (Lyndon Johnson)，副總統 (幾乎所有會議)

約翰·甘迺迪 (John F. Kennedy)，總統 (僅白宮會議)

羅伯·甘迺迪 (Robert Kennedy)，司法部長 (幾乎所有會議)

寇蒂斯·李梅 (Curtis LeMay)，空軍參謀長，參謀首長聯席會議成員 (十月十九、二十二日白宮會議)

羅伯特·羅威特 (Robert Lovett)，前國防部長，國務次卿 (十月十八日與甘迺迪總統單獨會談；十月二十~二十四日白宮會議)

亞瑟·隆德 (Arthur Lundahl)，中情局國家照相判讀中心主任 (幾乎所有會議，至少是部分參與)

艾德溫·馬丁 (Edwin Martin)，國務院泛美事務副助卿 (除十月二十六日白宮會議以外所有會議)

約翰·麥克洛伊 (John McCloy)，前西德特派專員，戰爭部副部長 (十月二十六日白宮會議)

約翰·麥康 (John McCone)，中情局局長 (幾乎所有自十月十七日以後的會議)

愛德華·麥克德莫特 (Edward McDermott)，緊急準備辦公室主任 (十月二十二~二十三日會議，可能還有其他會議)

羅伯特·麥納馬拉 (Robert McNamara)，國防部長 (全部會議)

保羅·尼茲 (Paul Nitze)，國防部副部長，負責國際安全事務 (幾乎所有自十月十九日以後的會議)

肯尼士·歐唐納 (Kenneth O' Donnell)，總統特別助理 (十月二十二日會議，可能還有其他會議)

華特·羅斯托 (Walt Rostow)，國務院顧問及其政策計劃委員會主席 (所有自十月二十四日以後的會議)

迪恩·魯斯克 (Dean Rusk)，國務卿 (除了十月十八日白宮夜間會議外所有會議)

大衛·肖普 (David Shoup)，海軍陸戰隊司令，參謀首長聯席會議成員 (十月十九、二十二日白宮會議)

西奧多·索倫森 (Theodore Sorensen)，總統特別顧問 (幾乎所有會議)

阿德雷·史蒂文生 (Adlai Stevenson)，常駐聯合國代表 (十月十六日和甘迺迪總統單獨會面；十月二十~二十一，二十六日白宮會議)

麥克斯威爾·泰勒 (Maxwell Taylor)，參謀首長聯席會議主席，剛結束總統軍事代表的職務 (所有會議)

勒外林·湯普森 (Llewellyn Thompson)，無任所大使，剛結束駐蘇聯的職務 (除了十月十六日白宮會議和十月十八日的夜間會議外之幾乎所有其他的會議)

厄爾·惠勒 (Earle Wheeler)，陸軍參謀長，參謀首長聯席會議成員 (十月十九、二十二日白宮會議)

唐納·威爾遜 (Donald Wilson)，美國新聞署代理署長 (幾乎所有自十月二十一日以後的會議)

註：甘迺迪總統設計並私下地給 34 個人銀色紀念月曆，顯示一九六二年十月份，將十月十六到二十八日這段期間加以標註，除了幾乎所有上面提到的個人外，甘迺迪也將該月曆給他的妻子賈桂琳、他的新聞秘書皮耶，薩林格 (Pierre Salinger)，和他的私人秘書艾芙琳·林肯 (Evelyn Lincoln)。羅伯·甘迺迪自己那份高度主觀的內圈名單，除了總統和他自己以外，只包括 (以姓氏字母順序排列) 艾奇遜、鮑爾、邦迪、狄龍、吉爾派翠克、強森、羅威特、馬丁、麥康、麥納馬拉、尼茲、魯斯克、索倫森、泰勒、和湯普森。

(我們有)一份與之相比較的蘇聯名單，但就沒有同等的信心確定把所有人都包括進來，但一個初步的描繪可見於表二。² 蘇聯小組與美國小組至少在三方面有所不同。首先，蘇聯的團體仔細地反映了一般國家安全決定機制，集中於統治的主席團，沒有退休的官員或是其他出乎意料的外部人士。其次，蘇聯的團體規模較小，如同美國的名單，蘇聯的名單包括了所有我們相信積極參與克里姆林宮審議的個別人士，但是真實的參與可能甚至更為狹隘，反映了赫魯雪夫更為主導性的角色。第三，蘇聯的決策者主要是有著對國內治理具備廣泛責任的官員，少數有外交或是國防政策方面的專才，而且幾無證據顯示職業外交官或是正規的軍人有參與其中。

表二 關鍵的蘇聯決策者：一九六二年十月十六~二十八日

列昂尼德·布里茲涅夫 (Leonid Brezhnev)，最高蘇聯的主席，主席團成員

²表二的訊息主要援引自 Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled*, rev. ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1963)，再加入與提摩西·納夫塔利的討論後漸漸有趣起來。其描繪見於 Aleksandr Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro, and Kennedy 1958-1964* (New York: W.W. Norton, 1997)，描述赫魯雪夫的危機決策主要在直接諮詢主席團的成員 (正式成員，而非候選成員) 及一位非成員，馬林諾夫斯基。雖然塞米恰斯特尼 (Semichastny) 提到一個由主席團所形成的「特別團體」，在危機期間「日以繼夜」的工作，我們沒有這個團體的組成資訊，也無法評估其工作的重要性。和弗拉基米爾·塞米恰斯特尼 (Vladimir Semichastny) 於一九九五年八月二十九日的訪談中，我們忽略了僅僅扮演幕僚角色而沒有在克里姆林宮決策中積極參與的官員，即便他們其中一些人，例如蘇聯這一邊的奧列格·特羅亞諾夫斯基 (Oleg Troyanovsky)，在之後所出現的資料來源中成為有價值的參與者。

安德烈·葛羅米柯（Andrei Gromyko），外交部長

尼基塔·赫魯雪夫（Nikita Khrushchev），黨中央委員會第一書記，部長會議主席，及主席團主席

安德烈·季里連科（Andrei Kirilenko），俄羅斯共和國中央委員會政治局第一副主席，主席團成員

阿列克塞·柯西金（Aleksei Kosygin），部長會議第一副主席，主席團成員

弗洛爾·柯茲洛夫（Frol Kozlov），中央委員會書記，主席團成員

奧托·庫西寧（Otto Kuusinen），中央委員會書記，主席團成員

瓦西里·庫茲涅佐夫（Vasily Kuznetsov），外交部第一副部長

羅季恩·馬林諾夫斯基（Rodion Malinovsky），國防部長

阿納斯塔斯·米高揚（Anastas Mikoyan），部長會議第一副長席，主席團成員

尼古拉·波德戈爾內（Nikolai Podgorny），烏克蘭黨第一書記，主席團成員

德米特里·波利揚斯基（Dimitri Polyansky），俄羅斯共和國部長會議主席，主席團成員

鮑瑞斯·波諾馬廖夫（Boris Ponomarev），中央委員會書記，負責非集團（nonbloc）共產黨的聯繫

弗拉基米爾·謝米恰斯內（Vladimir Semichastny），國家安全委員會主席（KGB）

亞歷山大·謝列平（Aleksandr Shelepin），中央委員會書記，負責政黨控制（黨紀），部長會議副主席，部長會議國家（警察，法治）控制小組委員會主席

根納季·沃羅諾夫（Gennadi Voronov），俄羅斯共和國中央委員會政治局第一副主席，主席團成員

尼古拉·什維爾尼克（Nikolai Shvernik），中央委員會政黨會議主席，主席團成員

米哈伊爾·蘇斯洛夫（Mikhail Suslov），中央委員會書記，主席團成員

馬特維·扎哈羅夫（Matvei Zakharov），武裝部隊參謀部主席，國防部第一副部長

因為這場危機的核心在於約翰·甘迺迪的總統任期內，關於美國政府成員所看、所為、甚至所想的證據比起絕大部分的事件更加豐富。在危機期間的秘密錄音及絕大部分機密文件出版後，我們可以較之以往有更大的信心紀錄出個別參與者的看法和偏好。不幸的是，即便有了關於蘇聯這方面的新證據，蘇聯在部署飛彈於古巴或是從其撤出的決定過程，仍然晦澀不明。

美國施行封鎖政策

發現的政治

對於美國政府選擇施加封鎖的了解，無法在抽去該選擇必要性的出現脈絡情況下為之。首先，考量到發現的時機，雖然羅伯·甘迺迪一份政府對危機事後剖析的報告結論認為：「在我們真正開始動作前，美國並沒有可以採取的行動」，

此一判斷並不正確（而甘迺迪的記憶也不完整）。³ 如果一架 U-2 早上二或三周飛越古巴西端，飛彈可能就被發現了，允許政府有更多考量處理選項的時間，並在古巴飛彈運作的危險成為此一等式的主要因素前加以行動。⁴ 如果飛彈一直要到二周後才被發現，封鎖其他航向古巴的軍備船運將徒勞無功，因為蘇聯飛彈船運，包括遠程彈道飛彈的輸送，屆時都已經完成了。尤有甚者，所有的中程彈道飛彈將為行動預備妥當。⁵

古巴議題對美國政府官員的「面向」形成了當時脈絡中第二個關鍵的特徵。古巴出現蘇聯飛彈對於每一個個人的意義，同時在政府內部和在國家之前，有賴於早期政策辯論所採取的立場。一系列交疊的議價賽局決定了發現蘇聯飛彈的日期，以及此一發現對政府的影響，「發現的政治」對於美國因而選擇封鎖是重大的一塊解釋。

古巴是甘迺迪政府的「政治阿基里斯腱」，⁶ 這個弱點源於三個相互關聯的原因。首先，一九六一年四月入侵豬灣試圖推翻卡斯楚的失敗，造成內部對於總統的判斷、他顧問的智慧，以及對他們建議的品質最嚴重的懷疑。接續下來的主要國家安全議題沒有一個不把羅伯·甘迺迪和泰迪·索倫森帶進其過程。當總統指古巴是他「最沉重的政治十字架」，他指的同時包括政府內部和外部。⁷ 其次，豬灣的災難已經讓大眾上了不幸的一課：古巴對美國安全構成了一個嚴重的威脅，而推翻卡斯楚共產主義的號召具有正當性。第三，此次入侵的失敗使甘迺迪顯得遲疑不決。在試圖以秘密武力推翻卡斯楚卻把事給搞砸了的情況下，總統和他的顧問們甚至感到一種更大的責任，對於下一次事情發生時要更有決斷

³ Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W.W. Norton, 1969), p. 29. 兩份對危機中情報社群表現最透徹的事後分析分別是中情局內部和直屬總統的外交情報顧問小組（President's Foreign Intelligence Advisory Board, PFIAB）所做，後者由詹姆斯·基里安（James Killian）主持。基里安報告贊揚情報社群危機中的表現，但對其危機前的工作做嚴厲地批評。中情局的研究，由麥康所指導，必然是羅伯·甘迺迪所想的那份，因為它的結論認為「關於早於十月十七日之前所獲得的相片，並不足以成為得以獲得西半球[或]北約盟友支持的那種擔保行動。」換句話說，建築工事就在其危險得以對他人顯現及展示時被探測到。

然而，麥康也坦率地向總統解釋，總的來說，對古巴的空中偵察並未被足夠迫切地加以強調，而分析師動不動就不考慮部署飛彈的可能性。在一個無論多麼勉強的時刻，麥康的判斷形塑了一個共識，讓邦迪、麥納馬拉和魯斯克一起加入。關於基里安的報告和中情局的研究，參見 PFIAB to President Kennedy, 4 February 1963; McCone to President Kennedy, 28 February 1963, 兩者皆收於 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 361-71, pp. 373-76. 關於總結的共識，參見 Bundy to Rusk, McNamara, and McCone, 19 February 1963, in *FRUS: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 702-05; 關於麥康觀點更直率的洞見（有對甘迺迪總統表達，但並未寫在備忘便條上於白宮中傳聞），也參見 McCone to Record, "Meeting with the President in Palm Beach, Florida—9:45 A.M.—Saturday—5 January 1963," 7 January 1963; 及 McCone to the Record, "Meeting with the President—4:30 P.M.—4 March 1963," 4 March 1963, in *ibid.*, pp. 651-53, 713-14.

⁴ Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), p. 675.

⁵ 因為當時蘇聯的彈道飛彈都是液體燃料，因此發射前的準備時間較長。

⁶ *Ibid.*, p. 670.

⁷ *Ibid.*, p. 669.

性。在危機審議的第一天，甘迺迪觀察到蘇聯飛彈的部署「顯示豬灣事件是正確的，我們必須把事情做對。」泰勒將軍回應道：「我是個悲觀主義者，總統先生，我們對此有一個戰爭計畫給你——在一年半前，[它]徵召 25 萬的美國大兵、陸戰隊和空軍，拿下那座島。我們發動對抗了 1,800 名古巴人。我們已經改變我們的評估，唉……。」泰勒沒有把話說完。⁸

共和黨抓到政府這一個弱點，在古巴飛彈危機之前數個月同時也是國會非大選年選舉的前數個月，而共和黨參議院國會競選委員會已經宣布古巴為「一九六二年大選活動的主軸議題」。⁹ 政府所宣傳的「更積極且更間接將古巴孤立於發展中民主的拉丁美洲之外的方式」，被參議員肯尼斯·基廷（Kenneth Keating）（共和黨—紐約州）、貝利·高華德（Barry Goldwater）（共和黨—亞歷桑那州）、荷馬·凱普哈特（Homer Capehart）（共和黨—印第安那州）、史壯·塞蒙德（Strom Thurmond）（民主黨—南卡），及其他人攻擊為「放任」（do-nothing）政策。¹⁰ 對比於政府的不行動，以致於讓蘇聯軍備輸往古巴，批評家號召封鎖、入侵、或只是單純的「行動」。對甘迺迪政府的圈內人來說，取得封鎖古巴的想法就好像是戴上「某種凱普哈特指環」的恥辱意義。這也是為何在十月二十日選擇一種封鎖形式之後，甘迺迪和少數幾個顧問走到白宮的陽台上，並譏諷的評論表示：「唉，我猜荷馬·凱普哈特是我們這個世代的溫斯頓·邱吉爾。」¹¹

前一年甘迺迪政府已經啟動一項中情局秘密計畫，貓鼬行動（Operation Mongoose），瞄準暗中顛覆卡斯楚在古巴的統治。甚至更機密的，中情局的探員試圖刺殺卡斯楚，但他們從未能接近他，貓鼬也未能取得太多的進展。由麥康所領導，中情局施壓擴張美國對於游擊隊軍事行動的支援，並尋求總統在必要時候承諾以入侵古巴做為對這些努力的支持。這樣的承諾被古巴難民認為是不可或缺的，然而甘迺迪總統堅決地拒絕做任何這樣的承諾，並私下地向古巴流亡人士領袖如此表示。¹²

⁸ Ernest May and Philip Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p. 91.

⁹ Sorensen, *Kennedy*, p. 670.

¹⁰ Ibid., pp. 669 ff; 關於基廷的活動，同時參見 Mark J. White, *The Cuban Missile Crisis* (London: Macmillan, 1996), pp. 89-114.

¹¹ Interview with Sorensen by Carl Kaysen, 15 April 1964, John F. Kennedy Library Oral History Project, JFKL, pp. 52, 60, 64. 溫斯頓·邱吉爾當時為知名的政治家，曾如先知般於一九三〇年代警示和希特勒德國衝突的到來。

¹² 關於貓鼬在一九六二年春的地位，參見，例如 “Guidelines for Operation Mongoose,” 14 March 1962; Harvey to McCone, “Operation Mongoose,” 10 April 1962, both in *FRUS: Cuba, 1961-1962*, vol. 10, pp. 771-72, 786-90. 關於暗殺的企圖，參見 Edwards to Record (and Robert Kennedy), “Arthur James Balletti et al—Unauthorized Publication or Use of Communications,” 14 May 1962, in *ibid.*, pp. 807-09.

關於甘迺迪總統（以及附合他的邦迪）做出希冀美國入侵承諾直截了當的回絕，參見 U. Alexis Johnson notes accompanying, “Guidelines for Operation Mongoose,” 16 March 1962, in *ibid.*, note on p. 771; Memcon for Bundy meeting with Cuban exile leaders, “Cuba,” 29 March 1962, in *ibid.*,

在一九六二年入夏之際，貓鼬計畫和其他美國針對古巴的努力到達了一個十字路口，軍方已準備好入侵或封鎖古巴的應變計畫，當時封鎖被想像為蘇聯前進切斷西柏林對外連繫的一種報復手段。¹³ 貓鼬本身已變得過於龐大而無法忽視，雖然仍然太過脆弱而沒有太多讓卡斯楚下台的機會。此一秘密計畫已經開始情報蒐集，但其他部分則付之闕如。即便如果貓鼬有助於引發一場內部反抗，某些美國官員（特別是國務院和白宮）恐懼於該反抗可能會糾纏住美國政府以致於華盛頓會被捲入而入侵古巴，對他們而言，貓鼬必須停留在清楚的界線之內。早在一九六二年三月，羅伯·甘迺迪也呼籲注意蘇聯政府可能在古巴建立基地的可能性，而將排除任何美國的入侵並呈現新的危險。¹⁴

一九六二年七月，從事貓鼬的跨部門小組（由羅伯·甘迺迪所領導）判斷貓鼬第一階段已經到了運作過程，該小組開始對該計畫的未來進行一個全面性的檢討，其未來包括從接受古巴為蘇聯的盟邦而圍堵它，到挑動一場攻擊做為美國入侵的藉口。這些選項在八月十日被呈報給羅伯·甘迺迪的「特別小組（擴增）」。¹⁵ 中情局的軍事行動代表想要激發出一場反抗運動，但認知到反抗軍將必須以美國的入侵加以支持。國務院代表（受到中情局分析部門工作的支持）率直地寫道：「我們一開始就應認知到，在缺乏美國軍事力量的部署下，美國瞄準卡斯楚政府倒台的計量和行動相當有可能微不足道。」國務院傾向和有限的現狀共存，並「避免公開地將美國的名聲與軍事行動連繫上，因為其成功性可能有疑問。」¹⁶

當關於蘇聯傳統武器和軍事顧問運往古巴的報告開始流入時，這是先前的立場和態度的背景脈絡。貓鼬計畫的負責人愛德華·蘭斯戴爾（Edward Lansdale）

pp. 777-78; Hurwitch to Martin, "The Cuban Exile Community, the Cuban Revolutionary Council, and Dr. Miro Cardona," 19 April 1962, in *ibid.*, pp. 797-98; 以及 Passavoy to Record, "Topics Discussed during Meeting of Dr. Miro Cardona with the President," 25 April 1962 and Goodwin to President Kennedy, 14 April 1963 (描述的是一九六二年同一場會議)，兩者皆收於 National Security Files, Box 45, Cuba: Subjects, Miro Cardona, Material Sent to Palm Beach, in JFKL. 其他出席於甘迺迪總統與米洛·卡東那（Miro Cardona）會議的包括厄尼斯托·亞拉岡（Ernesto Aragon）、羅伯·甘迺迪，及理查德·古德溫（Richard Goodwin）。

¹³ 參見 Joint Staff paper, "Blockade of Cuba in Reprisal for Soviet Actions in Berlin," DJSM-572—62, 1 May 1962, in *FRUS Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 801-02.

¹⁴ Lansdale (?) to Special Group (Augmented), "US Policy in the Event USSR Establishes a Base(s) in Cuba," 31 May 1962, in *ibid.*, p. 824; 也參見 Lansdale to Special Group (Augmented), "Status of Requested Studies, Operation Mongoose," 8 June 1962, in *ibid.*, pp. 828-29.

¹⁵ 此一特別小組（擴增）由羅伯·甘迺迪所主持，其資深代表通常是泰勒（當時為總統的軍事代表）和白宮的邦迪、國務院的 U. 亞歷西斯·強森、國防部的吉爾派翠克、和麥康自己或中情局的理查·荷姆斯（Richard Helms）。貓鼬計畫的關鍵行動官員有中情局的威廉·哈維（William Harvey）、國務院的羅伯特·赫維奇（Robert Hurwitch）和國防部的班傑明·哈里斯（Benjamin Harris）將軍；貓鼬計畫由愛德華·蘭斯戴爾（Edward Lansdale）所指導。

¹⁶ Hurwitch paper, "Political and Economic," 7 August 1962, attachment to Lansdale to Special Group (Augmented), "Stepped Up Course B," 8 August 1962, in *ibid.*, pp. 899-917.

在八月十日已電洽國務院，詢問是否有評估羅伯·甘迺迪數月前所完成，推測蘇聯基地的應急措施。答案是沒有。一位國務院的官員私下提醒他的同僚：「你應該記得當時決定認為『此種可能性太過遙不可及，而不應將時間浪費於此』。」¹⁷ 然而，在八月十日的會議上，麥康提出了一個警示，不僅僅是關於一個蘇聯基地，也關於蘇聯在古巴境內彈道飛彈的部署。儘管如此，貓鼬檢討的結果是國務院原所期望的：一個逐步上升的「B階段」，增添多一點騷擾，但沒有推翻卡斯楚的新承諾。官員相互承認他們並未預期進行帶有意圖的行動，以使卡斯楚倒台。¹⁸

當關於武器運輸的報告高高疊起，麥康將其用於貓鼬小組內部，施壓要求更多有力的秘密對抗古巴的行動。尤有甚者，在八月二十三日總統出席的會議期間，麥康再次強化他的論點，警告可能的核子飛彈部署，八月二十三日的會議成為第一次關於如何回應「在古巴境內發現蘇聯飛彈」這樣一個假設情境的高階審議。¹⁹ 在這個決定的設定中，麥康扮演的是一個政策倡導者的角色，主張對卡斯楚採取更積極強硬的秘密行動。因為他的政策立場並不受歡迎（羅伯·甘迺迪是麥康唯一但卻勉強的盟友），中情局局長對於飛彈的警告被視為其攻擊古巴倡議的一部分，因此不同意麥康在貓鼬上立場的官員也不考慮他的飛彈警告。舉例來說，邦迪勸阻麥康，主張一場對古巴的攻擊可能會造成在柏林的回攻，其他人擔心對美國位於土耳其木星飛彈的反抗性回擊；強調他提案的重要性，麥康對土耳其的危險輕描淡寫，他表示土耳其的飛彈毫無用處而應該撤出；麥納馬拉同意它們毫無用處，但表示在政治上要移除它們很困難。

甘迺迪只是單純地擔心麥康對古巴境內蘇聯飛彈的預測，他想要更多關於該危險的研究及可能的對抗行動。他簽署了181號國家安全行動備忘錄（National Security Action Memorandum, NSAM），指示麥納馬拉去確認將木星飛彈從土耳其移走的方式，要求關於古巴境內蘇聯彈道飛彈所可能造成威脅的一份更廣泛的分析，並下令審查兩個主要政策行動選項。一個選項是外交的，對蘇聯發出警告；另一個是軍事的，研究消除「任何在古巴能夠發動對美核子攻擊的設施」的替代方案。甘迺迪也希望一份關於「在惡化的柏林危機脈絡下」入侵古巴的優缺點分析。²⁰

¹⁷ State paper, "Thoughts for 2:30 Meeting," 10 August 1962, in *ibid.*, p. 923.

¹⁸ 在八月十日的檢討中，麥納馬拉提出暗殺卡斯楚的想法，該想法被堅定地否決了。參見 Taylor to President Kennedy, 17 August 1962（「沒有理由冀望它將造成該政權從內部被推翻」）；也同時參見 Editorial Note and Lansdale to Special Group (Augmented), "Alternate Course B," 14 August 1962, in *ibid.*, pp. 944-45, 923-24, 928-29；也參見 McCone's revealing complaints in McCone to Record, "Memorandum of Meeting.....," 16 August 1962, in *ibid.*, pp. 940-41.

¹⁹ 甘迺迪總統對一些會議有錄音，但直到一九九八年八月為止，這些錄音都尚未被解密。

²⁰ 參見麥康在八月二十一日（於國務院）及八月二十三日（於白宮）的會議紀錄，以及 NSAM 181, in *ibid.*, pp. 947-49, 953-55, 957-58.

麥康在甘迺迪政府中佔據一個奇怪的位子。雖被訓練為工程師，他卻是一個賺大錢的商人，首先是作為一個鋼鐵業的執行長，而後是蓋工廠和建商船的建築和工程公司，在二次大戰期間收到大量的訂單；做為一輩子的共和黨員，在艾森豪政府時期，麥康曾擔任強勢的原子能委員會主席；政治上非常保守且是一名熱誠的羅馬天主教徒，麥康激烈地反對共產主義；在艾森豪政府內，他曾反對禁止核試談判的提案；在豬灣事件後，當中情局局長亞倫·杜勒斯（Allen Dulles）被趕下台，甘迺迪選擇麥康作為一個政治上安全的接替人選。麥康所出聲表達的政策觀點已在民主黨內部製造敵人，但甘迺迪正確地判斷麥康會是一位有能力的管理者，能夠了解並應付中情局技術情報人員快速而蓬勃的發展。麥康同時是總統個人對前任艾森豪總統的連繫，並成為羅伯·甘迺迪個人的好友，²¹ 他和羅伯·甘迺迪的友誼，在危機期間被證明是相當重要的。

在他前任會表現親切友好和風趣的地方，麥康卻顯得固執己見且堅硬冷漠，因此甘迺迪政府除了羅伯·甘迺迪以外的其他內圈人士都不喜歡他，甚至於不信任他。不管他有什麼樣的錯，麥康紀律嚴謹且十分聰明，他理性地推斷，若是蘇聯意圖保護更重要的資產，例如彈道飛彈，則只能全面性部署薩姆地對空飛彈系統。在八月十日在他警告古巴有蘇聯飛彈的同一場會議中，當麥納馬拉間接地暗示暗殺卡斯楚的可能性時，麥康十分震驚。當時及其後，麥康以道德及實際的理由，否決任何類似的陰謀計畫。「我可能會被開除教籍」，他眼都不眨地申明。（在這個事情上，麥康被繞過了，而必要的權力和監督明顯地直接來自羅伯·甘迺迪。）²²

²¹ 一九六五年時羅伯·甘迺迪回憶表示，「我和約翰·麥康的私人關係很好……，他非常喜歡艾瑟爾（譯註：即羅伯·甘迺迪的妻子），因為當他的妻子過世時，艾瑟爾去他家陪他，所以他和我們的關係非常好，而我想他也很喜歡總統，但他更喜歡一個人——那就是約翰·麥康。」Interview with Arthur Schlesinger, JFKL Oral History Project, in Edwin O. Guthman and Jeffrey Shulman, eds., *Robert Kennedy: In His Own Words* (New York: Bantam, 1988), p. 14. 如同羅伯·甘迺迪所解釋，他的說法已經沾染了一些憤恨情緒的色彩，因為當古巴飛彈危機結束後，麥康小心地（並正確地）將對情報失誤的譴責透過提醒大眾他的預言加以轉移。在這段間，即一九六三年初，麥康和麥納馬拉長期的緊張關係爆發成公開的衝突。對羅伯·甘迺迪來說，這個場景顯示麥康並非真正地忠誠，一個核心的美德。（在同一批口述歷史中，以及其他的資料來源，羅伯·甘迺迪不斷地否認麥康曾正確地預測蘇聯飛彈的部署，這個否認並非事實。）因此讀者應該採信一九六五年親密友誼的回憶，並想像一下在引起分歧的事件之前該友誼的品質。

²² 在八月十日麥康（向麥納馬拉）報告：「您剛才提出的主題，我認為是高度不合適，我並不認為它應該被討論，它並不是一個應該被容忍的行動。對我們而言，這並不合適由我們討論，而我意圖將其由紀錄中刪除。」麥康也被記得已告知麥納馬拉，這項行動「可能讓我被開除教籍」。華特·艾爾德（Walt Elder）和其他人在丘吉委員會（Church Committee）的證言，引用自 Richard Reeves, *President Kennedy: Profile of Power* (New York: Simon and Schuster, 1993), pp. 337, 713; 也參見瑞·克萊恩（Ray Cling）的回憶，收錄於 Michael R. Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev 1960-1963* (New York: HarperCollins, 1991), pp. 417-18.

到今日為止，關於密謀暗殺卡斯楚最佳的證據似乎指出這個想法萌芽於艾森豪政府末期，雖然那些中情局涉入的人不願和他們的上司說太多，（正確或錯誤地）認為他們的上司不願知道太多，不太清楚是亞倫·杜勒斯或艾森豪實際上在甘迺迪接任前授權企圖暗殺卡斯楚。在一九六二

每一周，似乎都帶來更多讓人憂心的消息。國會中共和黨的批評者嗅到血的味道，蘇聯的地對空飛彈發射場被確定地辨識出來。為了控制消息外洩，甘迺迪總統指示中情局將資訊僅限制於少數的官員，將其放置在一個特定的盒子中，「並把它釘牢」。²³ 中情局提議軍機在古巴上空進行低空偵察飛行以取得更進一步的資訊，這個建議被某些人以懷疑的眼光看待，他們推測麥康可能在尋求挑釁好讓美國對古巴進行軍事行動。

邦迪仍然反對麥康，敦促甘迺迪總統發表公開聲明，向大眾表示他知道古巴所發生的事情，以及這些事並未對美國造成新的威脅，因而不足以讓美國能正當化對該島進行一個主要軍事行動，但是甘迺迪應該劃一條警告線表示有某些事「我們不會容忍」。邦迪提議區分「防衛性」武器和「攻擊性」武器，後者即指核彈。甘迺迪自邦迪處收到一份分析，結論認為古巴境內的蘇聯彈道飛彈的確對美國表現出「一個非常重要的軍事威脅」。麥納馬拉也有同樣的結論，但不同於邦迪，他敦促甘迺迪不要勉強接受這樣一個有限的警告。²⁴

小甘迺迪二歲，麥克喬治·邦迪在二次世界大戰中於海軍服役，並快速地在甘迺迪的母校排名上躍升而成為哈佛大學藝術與科學院的院長。在他早年的預校歲月，邦迪被認為是全班最聰明的男孩，詆毀他的人說他患有胃酸過多症。

年早期，接近暴徒以尋求協助的行動終成泡影。報導說羅伯·甘迺迪對和這樣的罪犯合作十分憤怒，以致於停止此項行動，但羅伯·甘迺迪和甘迺迪總統自其就任以來明顯地願意支持暗殺行動。然而，只有情境證據將甘迺迪總統與此種活動連繫起來。中情局的特工人員，由理察·荷姆斯與威廉·哈維所領導，在一九六二到一九六三年間親自從事這個問題的工作，但他們表示他們這項工作直接承自羅伯·甘迺迪，而沒有告訴麥康。中情局直接安排暗殺卡斯楚的計畫，在林登·詹森接任總統時告終。一九七五年丘吉委員會所蒐集的證據一般而言歷經時間及接續解密的考驗，參見 *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders: Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities* (New York: W.W. Norton, 1976). 關於卡斯楚方面證據的一個好的摘要總結，參見 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, rev. ed. (New York: Simon and Schuster, 1987), pp. 383-90; 也參見 Peter Grose, *Gentleman Spy: The Life of Allen Dulles*, pbk ed. (Amherst: University of Massachusetts Press, 1996), pp. 493-95, 500-06.

²³ Kirkpatrick to McCone, "Action Generated by DCI Cables Concerning Cuban Low-Level Photography and Offensive Weapons," n.d.; Tidwell to Record, "Instructions Concerning the Handling of Certain Information Concerning Cuba," 1 September 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 39, 33 (兩者皆有關甘迺迪總統和馬歇爾·卡特在八月三十一日的對談)。

²⁴ Bundy to President Kennedy, "Cuba," 31 August 1962, in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 1002-06. 「總而言之」，該分析總結表示，「期望為任何飛彈將具有實質政治與心理衝擊，雖然地對地飛彈會創造一個巨大警示的條件，即便在沒有證據表明核子彈頭已和它們一起抵達的情況下。」這些飛彈，邦迪在其附帶便條上指出，將「會和基本國家安全的事務，它和土耳其境內的飛彈並不相同……，我個人相信，如果我們清楚表示，在沒有戰爭的情況下，我們已經做了每一件我們能夠做的事，而戰爭不得以高射炮設施加以正當化，我們將會立於相當堅實的基礎上。」

曾任福特汽車的總裁，麥納馬拉對於更為寬廣世界的國際事務展現出知識不足，或是對諷刺沒有耐心，但是，他對於分析有著極大的興趣，越棘手越計量，越好。

九月四日，甘迺迪選擇採用邦迪的建議，他指示他的新聞秘書皮耶·薩林格發布一則公開警告，將底線劃在任何蘇聯「攻擊性」武器的部署上。每一個人，包括蘇聯人，了解這意味著具備對美國投擲核子武器能力的系統。如同邦迪對甘迺迪所解釋的，白宮的聲明所說出的話和它未說出的話一意即，華盛頓將會容忍「防衛性」武器—有著同樣重要的意義。這個事件因此私底下為接下來關於貓鼬的未來的辯論，以及公開地對國會所持續對甘迺迪政策的攻擊，都帶有相當的意義。他最佳的希望是官方對於古巴有任何蘇聯的挑釁行為的一連串聲明讓批評家忙於應付，因此讓反對者的論據撐不起來。

行政部門發起了一個強而有力的否認運動，目的在讓反對者的宣稱不具公信力，總統本人站在這場攻擊的前線，而絕大多數的行政官員也都參與。在八月二十九日的記者會中，甘迺迪被攻擊為「不負責任的」召喚對古巴的入侵，反而強調「是我們義務的全部」並承諾「以最嚴密的注意力來盯著古巴的動態」。²⁵ 他九月四日的聲明否認蘇聯當時在古巴的行動構成對美國任何的威脅。²⁶

到了九月十一日，蘇聯政府發布其自身的公開聲明，譴責美國的威脅，但僅簡單表示莫斯科不認為有送核子飛彈到古巴的需要。九月十二日，邦迪—少數協助準備另一場記者會的人士之一—給甘迺迪一張備忘便條，敦促他個人重覆表明他的新聞秘書在九月四日說的話。整個說理並未改變，邦迪利用蘇聯的承諾，邦迪的備忘便條告訴總統，如果他想要入侵古巴，他不應該遵循邦迪的建議（因為這將淡化蘇聯的威脅）。²⁷ 在十三日的記者會上，甘迺迪精準地做了邦迪所建議的談話，他劃了一條線，接受那些已經被發現並排除蘇聯公開表示他們將不會做的事。

甘迺迪之後告訴麥康：「你必然估量判斷了情況，但我是那些不認為蘇聯會把飛彈放置在古巴的人之一。」²⁸ 但是甘迺迪所選擇劃底線的決定，喚醒的是一個關於貓鼬計畫跨部門的政策爭議，而非飛彈。邦迪在該賽局中的動作聰明地利用了他在白宮的特殊角色，而遏制了美國對抗古巴行動的倡議。但他所選擇的行

²⁵ *New York Times*, August 30, 1962.

²⁶ *New York Times*, September 5, 1962.

²⁷ Bundy to President Kennedy, "Memorandum on Cuba for the Press Conference," 13 September 1962, in National Security Files, JFKL.

²⁸ McCone to Record, "Meeting with President—4:30 P.M.—4 March 1963," 4 March 1963, in *FRUS: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, p. 714.

動，在發現蘇聯實際上說了謊話時，有著出乎意料的致命後果，邦迪對該可能性不予考慮，即便是在私底下亦然，如此一直到十月。

當飛彈被發現後，甘迺迪發現若他從未發表過那些聲明，他自己原本不應陷入困境。如同他在第一天審議時大聲地感到驚嘆：「上個月，我說我們不會〔允許此事〕，上個月我本應該說我們不在乎，但當我說我們將不會做而他們逕自去做了，而我們什麼都沒做，如此我應該會認為我們的危險增加了。」²⁹

發現(飛彈)的過程因此受到行政部門內部和外部正在進行的政策辯論的影響，但發現的政治還有第二層意義。內圈的人也對空中監看古巴的許可規定進行爭辯，再一次，這個辯論讓麥康和邦迪兩方針鋒相對起來，但這一次麥康的主要反對者是國務卿迪恩·魯斯克。

凡是總統和行政部門所最不願意聽到的，中情局就不願表示意見，至少在沒有堅實的證據時。當中情局在九月六日通知甘迺迪，他們已經目擊海岸防衛巡弋飛彈(非彈道飛彈)，總統的反應似乎傳達，比起此一事實本身，他對於其政治性放射訊息洩露的可能性更加關切。一份中情局內部簡報報告指出，當時「白宮凍結的氣氛」。³⁰ 一個新的人事程序被規劃出來控制關於古巴境內蘇聯武器資訊的散布，所有的報告將進一步以暗語「聖詩」(Psalm)加密，僅止流通於名單上有列名的個人。³¹ 雖然在前往南法的蜜月旅行上，麥康無法不頻繁地想到古巴，讓他在中情局總部的副手反覆地飽受敦促更多行動的電文轟炸，至少是空中偵察行動。

作為一個跨部門的團體，空中偵察委員會(Committee on Overhead Reconnaissance, COMOR)計畫U-2的偵察飛行，該委員會建議派遣U-2依照早先已經批准的行動，直接飛越古巴上空。但九月八日當天，一架由台灣所操作的U-2在執勤飛越中國大陸時被擊落，這個事件是在八月三十日的小事故後的另一起，即一架美國的U-2粗心地飛進庫頁島上方蘇聯的空域中，引發莫斯科的抗議。因此，當國務院官員通知U-2即將飛越古巴，更高階的官員擔心情況更加惡化。

²⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 92.

³⁰ Kirkpatrick to McCone, "Action Generated by DCI Cables... Concerning Cuban Low-Level Photography and Offensive Weapons," undated, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 39, 40.

³¹ 更多關於九月七日白宮簡報(被紀錄日期為九月六日)和其後一段時間，參見 Dino A. Brugioni, *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*, ed. Robert McCort, rev. ed. (New York: Random House, 1991), pp. 122-128.

魯斯克要求邦迪於九月十日於白宮召開一場會議。陪同（麥康缺席）中情局代理局長馬歇爾·卡特及空中偵察委員會主席，羅伯·甘迺迪也一道與會。魯斯克半開玩笑地向卡特抱怨：「這一連串事件下來，你要如何期望我在柏林一事上進行談判？」羅伯·甘迺迪，也許也是半開玩笑地回覆：「那又怎麼樣呢？迪恩，沒膽量！」總統的弟弟支持中情局所提議的飛行計畫，涵蓋那些超過一個月沒有被蒐攝的古巴區域。然而，魯斯克並不讓步，結果是雙方妥協。中情局長程飛行越過並涵蓋古巴上空的提案被擱置，取而代之的四次短程飛行，兩次飛越國際海域，兩次以短航線快速飛越古巴上空。中情局也敦促麥納馬拉批准低空蒐攝飛行，但麥納馬拉寧願讓 U-2 來決定。³²

然而，U-2 卻放緩飛行任務的執行，國務院在九月十日妥協中的飛行減量，並沒有被清楚地降低到寫下來，魯斯克仍然擔憂直接飛越古巴島上空，並試圖透過提出新的想法來延遲進度。為何不讓美洲國家組織(Organization of American States)來支援飛行任務呢？此一替代選項的分析耗費更多的時間和精力。因此，九月十七日沿著古巴外緣的飛行任務沒有蒐集到什麼有用的數據資料。³³

如同美國官員所論辯的，中程彈道飛彈在古巴卸載並緩慢地移向其戰區場地。他們收到古巴探員的通知，而該報告開始將他們倒帶回到我們在第四章所描述在華盛頓的歷程，但是還沒有 U-2 的偵蒐相片。中情局再度試圖提新的空中監視方案，於九月二十日討論。魯斯克也再度轉移焦點，以另一個反提議，要求各種中情局的方案要結合一個單一的選項於一周後再行考量。在這次會議上，麥納馬拉扮演了一個較為積極的角色，利用機會重新開始了一場地盤爭奪戰。他主張一架軍機被擊落並不是那麼讓人尷尬，因而成功地堅持飛行行動的責任從中情局轉移到空軍的戰略空軍司令部，³⁴ 經過來自中情局強烈的反對，這個提議獲得同意。最後，九月二十七日，此時已回到華府的麥康，勉強贏得飛越古巴外緣的批准，這幾次的飛行發現更多的空中和海岸防衛設施，但沒有核彈。因此，國務院次卿喬治·鮑爾在十月三日一場國會委員會上做證表示：「我們的情報相當好也相當堅實，所有的指標顯示這基本上是一個防衛性的設備，而且無法向古巴提供任何對抗美國或是西半球其他國家的攻擊性能力。」³⁵

³² 關於九月十日的會議，參見 Berkaw to Elder, 28 February 1963, "Genesis of White House Meeting on 10 September," in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 1054-55; Kirkpatrick to McCone, "White House Meeting on 10 September 1962 on Cuban Overflights," 1 March 1963, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 61-62.

³³ Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 139-40, 151.

³⁴ *Ibid.*, pp. 153-55.

³⁵ 九月二十七日，麥康和羅伯·甘迺迪與甘迺迪總統之間有一場關於古巴的私人對話，但其內容仍然不明。Kaysen to Record, 27 September 1962, in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 1094-95. 關於鮑爾的證詞，參見 Hearings before the House Select Committee on Export Control, 87th Cong., 2d sess., 1963, p. 811.

在十月四日下一次古巴/貓鼬決定小組，特別小組（擴增），的周會中，麥康加大了壓力，但古巴境內蘇聯軍備增長的證據再度糾纏捲入關於貓鼬計畫未來的政策辯論中。麥康抱怨計畫沒有行動，羅伯·甘迺迪機敏地說他們已經批准所有提出來的方案。一個共識浮現，貓鼬計畫的漸進改變已不足，要考慮更多的破壞行動，甚至是在古巴港口埋設詭雷。³⁶

麥康回到上空飛越的議題，並批評行政部門的聲明，指出美國對古巴內部的資訊十分的有限——上個月本質上是什麼也沒有。³⁷ 當時天候很差，正是颶風的季節。但雖然行政部門官員稍後表示只有惡劣天候才會妨礙上空飛越（而且呈堂證言也是如此說的），後者的主張並不正確。

在九月與十月之交，警惕的總統時時注意著古巴情勢的發展及美國對抗古巴軍事行動的應變措施計畫。³⁸ 十月九日，受到一份來自探員透過系統層層過濾上傳報告的強化，麥康贏得贊成意見，包括從甘迺迪總統個人的同意到一份空中偵察委員會所批准的直接飛越古巴上空的計畫。十月十日，麥康給甘迺迪帶來消息，海軍的相片顯示蘇聯貨船甲板上的條板箱，即能夠裝載核子武器的伊留申 28 轟炸機，可能已經登陸古巴。甘迺迪的第一反應是考量到洩露給媒體的問題，他大表憂慮，麥康指出：「一個新興且更為驚人的古巴議題將會注入到大選活動，將嚴重地影響他行動的獨立性。」甘迺迪想將所有進一步訊息壓制下來，而麥康表示此舉將相當危險，因為必要的情報分析家必須加以告知。麥康回憶表示甘迺迪的結論是：「我們將必須對古巴做某些劇烈的行動」，而他期待看到軍方預定下一周呈報給他的應變措施計畫。³⁹

³⁶ 在古巴港口埋設詭雷的點子在十月十六日第一天危機審議時就被提出來了，邦迪將之提出，很可能是為了一次在新脈絡下由新人加以考量時，可讓這個點子被封殺。如果那是他的目標，他成功了。參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 103.

³⁷ 對這個特別團體（擴增）的層級進行參與的抽樣，十月四日會議的出席者有羅伯·甘迺迪（主席）、麥康、吉爾派翠克、亞歷西斯·強森、泰勒、中情局副局長卡特、赫伯特·「彼特」·史高維爾（中情局）、蘭斯戴爾、和拉夫·史帝克萊（Ralph Steakley）上校。史高維爾和史帝克萊兩人都是在場對空中監視的議題發表意見。參見 McCone to Record, "Memorandum of Mongoose Meeting Held on Thursday, October 3, 1962," 4 October 1962; McCone to Record, "Memorandum of Discussion with McGeorge Bundy Friday, October 5, 1962, 5:15 P.M.," 兩者都收於 *CIA Documents*, pp. 111-17; 及 Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 159-64.

³⁸ 甘迺迪在九月十四日和參謀首長聯席會議開會，同時已經就一場對地對空飛彈發射場進行空中打擊的可行性加以思忖。九月二十一日，他提醒麥納馬拉關於確定這些計畫反應最新狀態的需要。十月二日，受到參謀長們的催促，麥納馬拉提供他們一份廣泛的可能行動應變措施的名單，由在柏林的行動或是蘇聯在島上部署「攻擊性」武器所觸發。參見 Kennedy to McNamara, 21 September 1962, in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, p. 1081; McNamara to Taylor, 2 October 1962, in *FRUS 1961-1963: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 6-7.

³⁹ McCone to Record, "Memorandum on Donovan Project," 11 October 1962, in *FRUS: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, p. 18.

然而四天後，十月十四日星期日，在 ABC 的議題與回覆節目中，總統的助理麥克喬治·邦迪就在 U-2 拍攝到蘇聯攻擊性飛彈的照片之際，否認了它們出現在古巴境內。在回覆記者關於「判讀古巴境內被行政部門強調為防衛性本質而非攻擊性的軍事設施」的探詢上，邦迪堅稱「就我所知並沒有現實的證據，而我認為當下古巴人、古巴政府和蘇聯政府會合力企圖裝置重要的攻擊能力設施是不可能的。」⁴⁰（但是當然，邦迪知道當他做此項宣示時，古巴有伊留申 28 轟炸機，是被他分類到「攻擊性」範疇的軍備。）在 U-2 進行飛行任務而發現飛彈的前一天，甘迺迪在凱普哈特所代表的印第安那州進行造勢活動，反對那些「想把別人的兒子送上戰場而自封為將軍和海軍上將的人」。⁴¹ 十月十五日星期一，就在他結束於國家新聞俱樂部所發表關於蘇聯在古巴的活動並主張集結「基本上的特質是防衛性」的演說時，國務院助卿愛德華·馬丁收到一通電話，通知馬丁攻擊性飛彈已經在古巴發現了。⁴²

早兩周或晚兩周發現飛彈很可能會造成危機結果的大大不同。沒有證據顯示甘迺迪總統試圖妨礙飛彈的發現，羅伯·甘迺迪實際上撿拾了麥康的主張，並在九月十日麥康錯過的辯論中讓這些論點中肯具說服力。相反的，發現的時機是拔河角力的產物，一場一端是麥康而另一端是魯斯克和邦迪的拉鋸戰。麥康作為一名情報分析家警告蘇聯飛彈的可信度卻因他在貓鼬計畫中大膽行動的倡議而受有損害，尤有甚者，他在關鍵期間因蜜月缺席的意外，將他的論據留給了不能應付國務卿的下屬。

選擇的政治

U-2 的蒐攝相片呈現確鑿的證據證明古巴境內有蘇聯的核子飛彈，此一揭露落在處於需小心處理情況政治化的參與者身上，如同一位高級官員的回憶顯示，赫魯雪夫逮到我們「褲子沒穿上」的時候。每一位核心參與者所設想的，以及每一個人如何尋求同時隱藏他自己的裸體和行政部門的羞窘，反映了之前發生的事並框架了接下來要審議的內容。

驚訝不足以描述甘迺迪總統最初的反應特徵，更確切的形容詞，是驚怒，這最適當地從下面的呼喊加以傳達：「他不能這樣對我！」⁴³ 在這個脈絡下此一呼喊有三重意涵。首先，就總統在當時的關注和優先事務來說，赫魯雪夫選擇了最

⁴⁰ 引用自 Elie Abel, *The Missile Crisis* (Philadelphia: J.B. Lippincott, 1966), p. 13 (emphasis added).

⁴¹ *New York Times*, October 14, 1962.

⁴² Edwin McCammon Martin, *Kennedy and Latin America* (Lanham: University Press of America, 1994), pp 399-400; Roger Hilsman, *To Move A Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (New York: Doubleday, 1967), p. 194.

⁴³ 參見 Richard Neustadt, "Afterword: 1964," *Presidential Powers*, 2d ed. (New York: John Wiley, 1964), p. 187. 此一主張的一個極端版本，參見 I.F. Stone, "The Brink," *New York Review of Books*, April 14, 1966.

無濟於事的行為，在一個高度敏感的國內政治脈絡中，他的反對者要求對抗古巴的行動，甘迺迪則遵循中道而行。為了支持該政策，他區分了「防衛性」與「攻擊性」武器，將他全部的總統權威押注在該平淡的聲明，即表示蘇聯並未在古巴境內裝置攻擊性武器，並毫不含糊地警告攻擊性的武器是不被容忍的。第二，甘迺迪和他最親近的顧問曾企圖緩解緊張，包括實質挹注於保證總統與赫魯雪夫主席之間的對談都會是坦率且正確的。當時聯繫工作已經展開，赫魯雪夫也予以回應。他曾透過最直接的個人管道向總統保證他了解甘迺迪所面對的國內問題，且不會做任何複雜化這些問題的行為；他也曾同時在公開與私下給予嚴肅莊重的保證，表示蘇聯不會在古巴境內放置核子飛彈。但是後來卻是這樣——主席對總統說謊了。第三，赫魯雪夫的行動挑戰了總統個人。他，約翰·F·甘迺迪，是否有勇氣在緊要關頭開始邁向一條有真實機會通往核子戰爭之路呢？如果沒有，赫魯雪夫將會贏得這一回合，並獲得接下來在柏林對抗的信心。甘迺迪在擔心，像是豬羅灣的後果和他一九六一年六月和赫魯雪夫於維也納的會面，主席也許已錯誤判斷他的奮鬥精神。這一次，甘迺迪決心要堅持到底。

因為這個議題在此一背景中是這樣被框架出來，對美國總統來說，只要有強勢的回應即為已足，不論外交政策的論辯為何，未能強勢的行動將會造成下列後果：(1) 傷害其政府內部成員的信心，尤其是那些在前幾周如此堅定捍衛他對古巴政策的同志；(2) 讓他固定班底的政府認為，行政部門沒有領導人，因此逐漸形成對於他所有的政策都加以挑戰的意願；(3) 在離大選只有三周不到的時間，將其相同民主黨同志（他們絕大多數在競選連任中都與他對古巴的政策同一立場）的根基刨起來；(4) 摧毀他以及幾乎是除了極少數以外全部國會成員的名聲；(5) 造成公眾對於他的話及意志的不信任；(6) 強化他自豬羅灣失敗以來的形象，因此封死他所領導政府的命運：歷史上一個簡短的篇章會被命名為「釘在古巴的十字架上」；以及（7）對他自己助長自我的懷疑。

上述的各種考量可能都存在總統的腦中，而每一項的輕重卻是不得而知，只是毫無疑問的，上述這些例示的計算並不能完全捕捉他所有的想法。在他的心中，我們所引用的各種區別可能是消融混合在一起的，就如同區別是對他的打擊和對他的國家的打擊一樣——這兩者從一個總統的位子來看界線相當模糊。⁴⁴ 但很清楚的是，作為一個總統而必須去回應的整個壓力圈逼迫他往一個單一的方向：強而有力的行動。一旦到了那條道路上，感受到所涉及風險的高溫襲來，和他的

⁴⁴ 而且不僅只是從他的位子來看，道格拉斯·狄龍，是內閣中一名共和黨成員，在一場執委會的會議上（大概是十月二十一日）從會議桌的一端將一張小紙條遞給另一端的索倫森：「你是否已經考量到如果我們允許古巴完成飛彈基地的設施和行動預備的真正可能性，下一次眾議院很可能就成為共和黨多數了？這會完全癱瘓我們明智且條理一致地回應進一步蘇聯推進的能力。」Sorensen, *Kennedy*, p. 688 (原始的字條保留在甘迺迪圖書館中)。關於總統與國家利益間模糊分界更廣泛的討論，參見 Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, 1990, ed. (New York: Free Press, 1990), pp. 155-56.

弟弟一起，約翰·甘迺迪沉思他是否有任何選擇。羅伯·甘迺迪的回應比較誇張：「哎呀，沒有任何選擇存在，我是指，你本來會，你本來會被彈劾的。」總統回覆道：「好啦，我想我本來要被彈劾的。」⁴⁵ 非強勢的道路—避免軍事措施，反面訴諸於外交手段—可能和他的問題沒有更多的關連，當然，他並非會議桌旁唯一關注於他個人問題版本的官員。

參謀首長聯席會議打算入侵以消滅此一威脅，但他們的新主席，麥克斯威爾·泰勒，對於讓「我們的腳深陷古巴的泥淖」有所疑慮。泰勒解釋，最好呢，是蒐集更多的資訊，在還沒有人知道飛彈已經被發現時，將它們在接下來幾天中全部拼湊起來，然後將飛彈、轟炸機和米格 21 戰鬥機，和地對空飛彈「以驚天一響公布於世」。他評估空中的偵蒐大約要花五天完成工作。⁴⁶

對迪恩·魯斯克來說，一開始這個議題是外交的問題，他並未對如何解決潛在問題明確表達一個清楚的觀點，但取而代之他表示有和關鍵盟友諮詢意見的需要。他主要的建議是直接接觸卡斯楚，警告古巴的領導人，蘇聯正把他置於一個致命的危險中，並將愉快地在柏林的勝利上出賣他，冀望如此能讓卡斯楚拒蘇聯於門外。甘迺迪認為此一提案沒有成功的機會，而國務院以外的其他人無人挺身為他說話。

對國防部長麥納馬拉來說，飛彈主要是一個政治問題，他的觀點認為整體的核子平衡並不會因為蘇聯的部署而受到重要的影響。（其副手羅素·吉爾派翠克也同意這個判斷，但是其他相關的官員或五角大廈的分析家則不同意。）因此一開始，麥納馬拉對於軍事行動需要持懷疑的態度，他主張如果古巴境內的蘇聯飛彈在運作並因此能對美國發動報復式攻擊，不能考慮進行空中襲擊。泰勒懷疑麥納馬拉誇大了空襲所需要的規模，目的在將其等同於入侵。對國務院的官員來說，麥納馬拉似乎誇大了空襲會引發古巴叛變而將美國捲入入侵行動的危險，但是在這場爭論中所出現的不確定性的確減緩了急迫進行軍事解決的腳步。

麥納馬拉提出了對於未來運往古巴武器航運加以封鎖的想法，但他的版本除了警告蘇聯不要再使用它們外，沒有處理已經部署在島上的飛彈。「現在，這個方案看起來尚未讓人覺得可以接受。」他也認同，「但是等一等，直到考量其他的方案吧。」在第一天審議結束之際，而且等到甘迺迪總統、羅伯·甘迺迪、魯斯克、泰勒、和絕大多數其他的參與者離開了會議室之後，麥納馬拉重新地對邦迪和魯斯克的副手喬治·鮑爾陳訴了他潛在的懷疑預設，也更加坦誠：「我不相

⁴⁵ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 342.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 59, 85.

信它主要是一個軍事問題，它主要是一個國內政治問題。」麥納馬拉認為他的方法可能至少提供了足夠的「行動」來滿足他對於國內政治需要的看法。⁴⁷

邦迪在飛彈發現前數周就為總統架構了該議題，但他現在不確定要做什麼才是。邦迪總是讓人難以看清，如同邦迪的一位同僚所評論的：「你不知道他在想些什麼。我不知道他在想什麼，總統不知道他在想什麼，而我有時候想知道他是否知道他在想些什麼。」當邦迪回憶他自己的反應時，他表示：「我幾乎有意地留在少數派那邊，我感覺到保持總統有開放的選擇是十分重要的。」⁴⁸ 當飛彈被發現後，他原先所引導的警告政策撞壁，邦迪不尋常地保持緘默。二天後，十月十八日，他支持不採取行動，擔憂蘇聯將會以同樣的方式在柏林加以報復；又一天，在對此一問題更進一步地感到煎熬焦慮，邦迪再度改變心意而支持對飛彈的空襲計畫。

到十月十九日，其他職位的人都已經變得堅定起來，聯合國大使和前總統候選人阿德雷·史蒂文生加入了麥納馬拉的懷疑陣營，麥康則加入了泰勒陣營敦促一場空襲。新的領空飛越第一次揭露了中程彈道飛彈也已經運抵古巴，甚至讓麥納馬拉對蘇聯方面努力的規模感到欽佩。這個消息使泰勒傾向加入他參謀首長聯席會議的同僚陣營，支持在一項入侵行動後發動空襲。與此同時，前國務卿迪恩·艾奇遜加入了那些倡議空襲的一方，但和泰勒與麥康不同的正，他主張一場十分狹隘的空襲，只針對發射場，而忽略蘇聯的轟炸機、戰鬥轟炸機和高射炮設備。對此一狹隘空襲版本的辯論似乎對邦迪很有說服力，讓他對軍方粗略的、大規模的攻擊予以鄙視的態度。⁴⁹

當討論繼續下去，其他的參與者注入新的想法。到了十月十八日，甘迺迪似乎不情願地同意任何空襲都必須是規模盛大的，就如同軍方所建議的。鮑爾曾就任何美國對另一個國家的奇襲強烈地提出道德性的反對意見，因如此將對珍珠港提出有力的辯護。羅伯·甘迺迪接著鮑爾的論點，而魯斯克則插話，稱奇襲為「你的下半生在額頭上帶著該隱(Cain)標誌的事」。「如果我們對一個小國那樣做」，羅伯·甘迺迪評論說，「我想我們將背負著一個地獄般的包袱。」但對甘迺迪總統來說最為有力的論點，讓他在未來數天不停地復述，則是在十月十八日由他的下屬所勾勒出來的。對古巴的攻擊行為將造成對柏林的一場報復性攻擊，轉而立即讓甘迺迪除了核子報復外，沒有其他有意義的軍事選項供其斟酌。他一邊沉

⁴⁷ 關於對麥納馬拉被看成誇大的反應，參見，例如 *ibid.*, p. 98; 關於引文，參見 *ibid.*, pp. 113-14.

⁴⁸ Patrick Anderson, *The President's Men* (New York: Doubleday, 1968), p. 270.

⁴⁹ 在危機後，邦迪也紀錄下在支持空襲他所記憶的部分，在總統的指示下，他所扮演的是唱反調的角色。他表示甘迺迪就在十月十九日離開前往競選行程之前，要求他在甘迺迪回來前讓空襲選項保持開放的狀態。紀錄由法蘭西斯·巴特 (Francis Bator) 摘要自邦迪私人的報告，並分享於給澤利考與埃內斯特·梅伊 (Ernest May) 一九九八年四月的一封信函中。

思一邊這樣說：「明顯對我們來說，這個問題真正在於我們採取什麼樣的行動會舒緩一個核戰的機會，也就是一個明顯最重大的失敗——。」⁵⁰ 另一個有聲望的圈外人被帶入了審議的過程，即前國防部長羅伯特·羅威特，強化甘迺迪對於奇襲可能激起的，（蘇聯）對柏林同樣報復的擔憂。⁵¹

從甘迺迪在十月十八日晚間於白宮一場會議的錄音概述，以及第二天他對那些心有疑慮的聯席參謀們所做的論述中，很清楚地總統在十月十八、十九日已經改變原欲對飛彈採取奇襲的選項。⁵² 剩下的就是中間級的選項，封鎖，原來由麥納馬拉所引入討論的回應方式。

但是，新的參與者再度注入新的想法。兩位退休外交官和克里姆林宮觀察家，查爾斯·博倫與勒外林·湯普森，敦促甘迺迪對赫魯雪夫發出最後通牒，給予他一扇機會之窗將飛彈撤出；然而，其他人認為一份外交的最後通牒本身，會使美國糾纏於沒有成效的外交叫囂。⁵³ 財政部長道格拉斯·狄龍乃是第一個建議將封鎖的使用當作是最後通牒的發布與強調。十月十八日，湯普森進一步推動封鎖的概念，他解釋，封鎖此舉將伴隨著對古巴拆除相關武器設施的要求。「如果他們已武裝，那麼我們要把它們給拔除」，湯普森補充表示：「我認為我們應該不要抱持任何的幻想，這大概最終會導致同樣的結果，就是我們以一種全然不同的姿態、背景和較不危險的方式進入一場大戰。」⁵⁴

⁵⁰ White House meeting at 11:00 A.M., October 18, in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 149, 145.

⁵¹ 此為甘迺迪如何使用羅威特的論點在十月十八日一場白宮深夜會議中口述一起簡短的說明。Ibid., p. 172. 當時的甘迺迪想起羅威特尚未對任何可欲的行動有所確信，甘迺迪或許對羅威特的論點比其 C.S. 羅威特的結論更有記憶（又或是該討論也許已經將羅威特柏林論點的結論與邦迪——在當時——以同樣的論點所獲得的結論搞混了）。兩年後，羅威特記起曾倡議封鎖/最後通牒方案，而非什麼都不做的選項，而羅威特的說法就我們看來是可信的。Lovett interviewed by Dorothy Fosdick for JFKL Oral History Project, November 19, 1964, 相關的部分重印於 ibid., pp. 169-71.

⁵² 參見 ibid., pp. 171-72, 17-77.

⁵³ 如果美國的訊息單單要求飛彈的撤離，則雖然飛彈已可運作，赫魯雪夫可能會含糊其辭；如果該訊息表明除非飛彈被撤離，否則以特定某一天的軍事行動加以威脅，赫魯雪夫可以反提另一天，或要求一個峰會，屆時美國表面上看起來被輕蔑地拒絕談判；或者赫魯雪夫可能對這樣一個最後通牒的語氣感到十分的憤怒，導致他堅定他的抗拒並更可能進行戰爭。索倫森，掙扎於如何起草一個合適的最後通牒的任務，他記得這樣一個特定要求將構成「任何一個強權都不會接受的最後通牒。」Sorensen, *Kennedy*, p. 685. 記得布希政府在波灣戰前對海珊使用這樣一個時間特定的最後通牒的讀者，也許能正確的推知布希政府既未期待也完全不想讓伊拉克接受該最後通牒。在一九九〇年晚期，許多布希政府中的官員已確信美國出於某種原因需要找到採取暴力行動的方式，以嚴重破壞伊拉克的戰爭機器和大規模毀滅性武器的發展。

⁵⁴ 湯普森在十月十八日早上 11 點的會議，May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 137. 狄龍是第一個在十月十七日稍晚於一張給甘迺迪的便箋中描述封鎖/最後通牒概念。“Memorandum for the President,” 重印於 Laurence Chang and Peter Kornbluh, eds., *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader* (New York: New Press, 1992), pp. 116-18.

十月十九日早上，甘迺迪總統與參謀首長聯席會議會談，發現他們堅定地贊同對古巴進行一場立即的空襲行動，如此將可保持意外的軍事優勢。空軍參謀長寇蒂斯·李梅，對於他在國會山莊政治根基的支持信心十足，⁵⁵最大膽於挑戰總統：「封鎖和政治行動，我認為會導致戰爭。我不認為有任何其他的解決之道，它必將導致戰爭，這將和慕尼黑的綏靖政策一樣糟糕。」會議後，甘迺迪照原定行程前往一個競選活動，避免將美國的機密透露給蘇聯知道。他指示羅伯·甘迺迪和索倫森「把團體組織起來」。⁵⁶

大家的意見一般來說仍然分成封鎖和立即空襲兩個立場，十月十九日在國務院的會議開了一整天而直到深夜。邦迪告訴他的同僚，在那個無眠的夜晚，他決定一場空襲是必要的。果斷的行動，伴隨著美國的既成事實，將會正面面對蘇聯以及全世界。他表示他已經將此建議呈報給總統。因為迪恩·艾奇遜論點的刺激，在前一晚的白宮會議中空襲的選項幾乎胎死腹中，現在又復活了。狄龍、麥康、和泰勒大致上同意艾奇遜和邦迪，雖然他們彼此間對於空襲方案的具體詳情有所差異；麥納馬拉則強烈反對。羅伯·甘迺迪於是笑嘻嘻地表示他也和總統談過了，一個像是珍珠港的奇襲「並不存在於我們的傳統中」，他「贊同行動」，但這個行動「要給予蘇聯退卻的機會」。⁵⁷

魯斯克接著提議顧問們分為不同的工作小組來改進封鎖及空襲選項的內容。在工作小組內部和相互間數個小時的討論後，麥納馬拉隱約成為封鎖—談判選項的主要辯護者。他認為美國至少要放棄在土耳其和義大利的飛彈基地，說不定還更多。羅伯·甘迺迪認為這扯得太遠了，他主張「眺望未來，如果我們決定要正面面對蘇聯的威脅，現在就挺身而出，消滅它，這對我們的子子孫孫會更好。在未來的某個時刻這樣做的情況必然不利，風險會更大，成功的機會不太妙。」

⁵⁸

這是封鎖—最後通牒想法辯護者的開場白，封鎖的第一步是以空襲準備為後盾，所以當麥納馬拉和其他五角大廈的官員讓步，同意一場空襲在封鎖之後可能仍然是可行的（結果是喪失其意外性），羅伯·甘迺迪「在這個轉變上特別加以註記」，並開始將封鎖描繪為僅僅是第一步，是一項進一步軍事行動的序幕，總統的弟弟認為「現在應該要如何決定已經相當清楚了」。索倫森同意起草封鎖演說的第一稿，⁵⁹艾奇遜則回到他在馬里蘭的農場。甘迺迪總統以寒冷為由縮短他

⁵⁵ 李梅出身於戰略空軍司令部，二次大戰時他是美國人最家喻戶曉的，對日本戰略轟炸的計畫者和執行者，當時美國在戰略轟炸機上相較於蘇聯也居絕對優勢，且古巴完全在美國戰略轟炸機的航程之內，要夷平該島對美軍來講並不困難。

⁵⁶ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 178; Sorensen, *Kennedy*, p. 692.

⁵⁷ 關於十月十九日的會議，存在數個來源，但引文是來自國務院副法律顧問李奧那·米格爾

(Leonard Meeker)，收於 *FRUS 1961-1963: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 116-22.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.; Sorensen, *Kennedy*, p. 692.

的競選行程，回到一場具有決定性的白宮會議中，十月二十日正式的國家安全會議。

國家安全會議類似於一場希臘戲劇，參與者/演員依據情節而操演，不可阻擋地邁向預先決定的結果。但是，就如同過去的經驗所顯示的，在每一個關鍵細節沒有決定前，變動仍有可能。麥納馬拉提出封鎖—談判的提議，他表示，在封鎖後，美國將就撤出土耳其和義大利的飛彈進行談判，並論及關閉位於古巴的美軍基地關塔那摩（Guantanamo）；麥納馬拉反對下達要求撤離飛彈的最後通牒，表示如此太過危險，史蒂文生支持他的看法。⁶⁰

泰勒，在邦迪的支持下，於兩天後的十月二十二日星期一開始，提出空襲的選項。羅伯·甘迺迪同意泰勒的看法，此時此刻是摧毀卡斯楚和古巴境內蘇聯飛彈的最後機會，索倫森因較為贊同封鎖—談判的方案因此不同意他們的看法。

然後羅伯·甘迺迪主張「結合封鎖和空襲兩條路徑」，封鎖將附隨一則要求移除飛彈的最後通牒，如果俄國人不遵循，美國將進一步進行空襲。他解釋，如此將避免珍珠港突然攻擊的問題。狄龍和麥康則支持這個選項，狄龍建議在要求與行動之間有 72 小時的間隔，麥康也同意，湯普森也出言支持這個他協助策劃的提案。

魯斯克則描述另一個方案，第四個主要選項。這個選項贊同封鎖，但與其下達最後通牒或是提議以美國的資產為交易，魯斯克建議應該將目標只單純放在凍結此一情況。古巴境內的蘇聯飛彈設施可由聯合國觀察小組加以監視。

甘迺迪總統一開始立即就排除封鎖—談判的版本，感覺這樣的行動會對世界傳達美國因恐懼而拋棄其立場的印象，然後他贊同封鎖—最後通牒選項，但竭力主張任何空中打擊只限於飛彈發射場，而空襲將在十月二十三日前為執行做好準備。團體也同意封鎖將限縮於蘇聯的軍備運送，而不及於所有重要生活物資的船運—例如，石油。基礎的決定因此做成了。

封鎖—最後通牒方案的倡議者仍然懷疑封鎖—談判的支持者會贏得當天的討論，大概會透過索倫森為甘迺迪所起草的告全國演說的方式捲土重來。麥康在十月二十日稍晚與兩位甘迺迪兄弟通了電話，將細節確定下來。甘迺迪總統對麥康保證他同時同意中情局局長的建議及他個人的論據。⁶¹

⁶⁰ 該會議此處與接下來的討論取自 Minutes of the 505th Meeting of the National Security Council, October 20, 1962, 2:30-5:10 P.M., in *FRUS 1961-1963: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 126-36.

⁶¹ McCone to File, October 20, 1962, in *ibid.*, pp. 137-38.

儘管如此，就如同麥康所擔心的，當第二天十月二十一日顧問們重聚討論索倫森的演說草稿時，談判和最後通牒陣營的論戰重起，魯斯克也重新再次表達他的凍結和檢查的點子。甘迺迪總統斷然拒絕了魯斯克版本，雖然他之後讓步了，一旦美國的決定清楚了，他也許考慮由聯合國進來移除位於古巴以及土耳其和義大利的飛彈。回到演說稿，甘迺迪做了一系列的決定，支持封鎖—最後通牒派，他刪除了強調戰爭恐怖的語句；受到湯普森、麥康、和狄龍的支持，他刪除邀請赫魯雪夫會面討論此一危機的峰會，他們首要會觀察赫魯雪夫如何處理古巴境內的飛彈。甘迺迪認為，交換美國的飛彈或是基地的提議將會給赫魯雪夫一個訊號，即「我們正處於恐慌之中。」我們「應該清楚地表示我們僅止於接受移除古巴境內的飛彈、不再強化該種能力，並不繼續建飛彈發射場。」⁶²

要達到那樣的結果，麥克納馬拉警告，美國將必須入侵。甘迺迪堅定他的立場，事實上反對麥納馬拉以及魯斯克和史蒂文生（而贊同他的弟弟、他內閣中的兩名共和黨員、以及一名職業外交官），甘迺迪不斷地表示他現在談的是古巴境內飛彈的拆除。雖然他看起來堅定地和封鎖—最後通牒倡議者站在同一邊，有一些細微的跡象顯示甘迺迪總統和羅伯·甘迺迪還沒有全然地決定最後通牒後要做些什麼，以及何時做。此刻的操作性問題始終如一地著落在最後通牒—空襲的順序上，但是美國對移除飛彈的要求中沒有設定確定的時間限制。清楚地意識到他所肩負的艱困責任，甘迺迪總統避免一旦所有人知道他的政府要移除飛彈的決定後，任何關於美國可能何時或如何進行空襲，以及談判上明確不含糊的承諾。

⁶³

總而言之，飛彈所呈現出來的並非單一議題。集聚於美國政府頂峰的參與者從眾多相當不一樣議題的各個面向來看待此問題，依其性格、責任和經驗對它們加以架構。除了將這些人分為「鷹派」和「鴿派」——一個在此危機期間所創造的隱喻——他們的反應較之這些隱喻所顯示的更加地複雜。⁶⁴

在危機一開始，那些在總統決定下召集而形成的執委會人士各個吹著不同的音調，在做最後決定之前，多數吹著單一的調子：封鎖。雖然那個一般性的方案

⁶² 此處和接續的描述來自 Minutes of the 506th Meeting of the National Security Council, October 21, 1962, in *ibid.*, pp. 141-49.

⁶³ 在十月二十一日早上與空軍打擊規劃師華特·史威尼將軍的會議中，羅伯·甘迺迪的措詞是，以封鎖開始，其後「爭取喘息機會」。McNamara, "Notes of October 21, 1962 Meeting with the President," 重印於 Chang and Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, pp. 144-45.

⁶⁴ 鷹派和鴿派的隱喻可能是麥克喬治·邦迪所創造的，他在十月二十八日的一場執委會的會議中使用，而後被喬瑟夫·艾爾索普（Joseph Alsop）和查爾斯·巴特利特（Charles Bartlett）在一九六二年十二月八日《星期六晨報》的一篇文章中流傳開，是關於危機第一篇有大量來自甘迺迪白宮協助（與引導）的報導。邦迪的評論，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p 635; 也參見 Abel, *The Missile Crisis*, p. 70.

接下來至少為總統區分出三個不同的獨特選項，一個基本的選擇已經讓步給一個更豐富、更思慮周詳的選擇菜單，使總統得以更小心地校準美國的行動，找到他覺得有最大信心的精準部位，而給予他的下屬清楚的軍事行動綱領。能讓此事發生的過程乃是一個最為精細敏銳且錯綜複雜的探詢、拔河角力、領導、指引和激勵的過程。

封鎖的決定，以及將封鎖和從古巴境內將飛彈移除的要求連繫起來，受到更為直接的軍事行動威脅的支持，因此浮現出一種拼貼的圖像。它的各個部分，包括總統最初決定要做某些強勢的行動、麥納馬拉和其他人對空中奇襲的抗拒，以及古巴和柏林之間持續的關聯性，尤其是對甘迺迪總統來說。從那些衝突到一個政府結合封鎖和空襲方案的決定，需要努力鍛造。

雖然這些想法並非一開始源自於他，羅伯·甘迺迪是此一共識的工程師。依據他所出版的執委會審議回憶，「並沒有上下級別，事實上，我們甚至沒有一個主席。」⁶⁵ 但是其他人記得，當甘迺迪總統不在會議上時，羅伯·甘迺迪「很快就成為討論的領袖。」⁶⁶ 他回憶表示：「對話是完全不受拘束和限制。」⁶⁷ 索倫森則評論認為「完全平等的感覺。」儘管如此，他承認「當總統不在的時候，形塑我們的審議，最好的表現者……是司法部長。」⁶⁸ 史蒂文生則將司法部長與「在瓷器店裏的公牛」相比。在另一位參與者的嘴中，「巴比讓我們都成為基督徒了。我們全部都知道小老弟正在看著你（譯註：此處是反轉喬治·歐威爾著名小說《一九八四》中「老大哥正在看著你」的隱喻加以揶揄），並在每個人的立場上列了個小清單。」⁶⁹ 但沒有證據顯示羅伯·甘迺迪一開始就知道他贊成哪一個選項，他並沒有想像他最終倡議辯護的概念。討論的品質和他們展開的方式，幫助他找到他和他的兄長所選擇的一個混合性結果。

蘇聯從古巴撤回飛彈

將近一九六二年九月底，一名赫魯雪夫的助手記得蘇聯領導人收到關於飛彈部署的進度報告，他安靜地轉過身對該助手說：「很快的，災難即將來襲。」該助手回覆：「我希望船沒有翻覆，尼基塔·謝爾蓋耶維奇（譯註：赫魯雪夫的名字）。」赫魯雪夫想了一下，然後回答他：「現已太遲而無法改變任何事情了。」⁷⁰

⁶⁵ Kennedy, *Thirteen Days*, p. 46.

⁶⁶ Abel, *The Missile Crisis*, p. 58.

⁶⁷ Kennedy, *Thirteen Days*, p. 46.

⁶⁸ Sorensen, *Kennedy*, p. 679.

⁶⁹ Abel, *The Missile Crisis*, p. 58. 後面的參與者接著說：「這在刺激真正在討論上有健康的效果，它抑制態度的碰撞。有他在會議室中也許比較好，因為比起是總統在那裏，討論較不受抑制。」

⁷⁰ Oleg Troyanovsky, "The Caribbean Crisis: A View from the Kremlin," *International Affairs* (Moscow), April—May 1992, p. 150.

在十月十八日和甘迺迪與魯斯克會談後，葛羅米柯回報在古巴整體的形勢「完全讓人滿意」。美國人，他報告表示，「訝異於蘇聯援助古巴的勇氣。」葛羅米柯對於美國已發現飛彈一事一無所知，他報告的結論表明「一場美國對抗古巴的軍事冒險幾乎是不可想像的。」⁷¹

如同在第四章所討論的，即便在古巴的蘇聯大兵在十月十四、十五、和十七日明顯地已經察覺到 U-2 從其領空飛越，蘇聯政府不設防地被美國發現飛彈的存在。在一場白宮的會議中認為莫斯科已經「因其應變措施不足」而被抓到的推測與事實相距不遠，蘇聯的外交副部長其後對其同僚直言不諱地說：「赫魯雪夫 [在] 他的褲子上拉屎了。」⁷²

克里姆林宮十月二十二日知道甘迺迪計畫對美國人民發表演說時，陷入了其自身的危機審議。不同於甘迺迪，赫魯雪夫持續仰賴他正常的外交政策過程，諮詢主席團成員的小型團體，受到國防和外交部長以及來自共產黨中央委員會幕僚的首席國際專家的協助。當需要正式的決定時，赫魯雪夫就召集所有的主席團成員。

赫魯雪夫擔心美國會攻擊古巴，他一度考慮將核子武器轉交給古巴人而讓他們去決定，但下一刻，他又向他因此建議而可能產生擔憂的同僚保證，他不會讓卡斯楚使用中程彈道飛彈對抗美國，也許古巴能夠藉由威脅使用短程戰術性核子武器來嚇阻侵略。⁷³

主席團首先決定國防部長馬林諾夫斯基應該發電報給普利耶夫將軍，即在古巴的蘇聯部隊指揮官，向他下令讓他的部隊就備戰狀態，並利用所有除了核子軍備以外的古巴和蘇聯的武力。而後主席團改變其立場，並考量發出授權使用戰術性核子武器但不含彈道飛彈的訊息。馬林諾夫斯基對此項指示感到十分不安，擔心美國可能攔截此項訊息，而將它當做是發動第一波核武攻擊的借口。因此克里姆林宮一開始發出的命令，將使用核子武器的授權保留給莫斯科。⁷⁴

⁷¹ Gromyko cabled report to the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union, 19 October 1962, in *CWIHP Bulletin*, Issue 5 (Sprig 1995), pp. 66-67; 也參見葛羅米柯的長電文最後一段中明顯對甘迺迪與魯斯克得意揚揚的語氣和完全的誤讀，Gromyko to Central Committee, 20 October 1962, in *ibid.*, p. 69.

⁷² 喬金尼·科爾尼延科 (Georgi Kornienko) 的講話，引用自 Vladislav M. Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), p. 266.

⁷³ Aleksander Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964* (New York: W.W. Norton, 1997), pp. 238-39, 245-46.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 240-41, 取代的說法為 Anatoli Gribokov, "The View from Moscow and Havana," in Gribokov and William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis*, ed. Alfred Friendly, Jr. (Chicago: Edition q, 1994), p. 62.

在甘迺迪的演說宣布美國已發現飛彈並即將進行封鎖，蘇聯政府集體喘了一口氣，因為美國並未攻擊古巴。封鎖做為一個較弱的回應，留給他們政治迴旋的餘地，因此第二天十月二十三日，蘇聯政府就美國的要求發出一個平淡淡強硬的拒絕。赫魯雪夫和他的主席團決定暫停 30 艘中絕大部分航向古巴的船隻，但他們指示四艘載有遠程彈道飛彈和第五艘裝載飛彈所用的核子彈頭的船艦，隨著四艘載有核子魚雷的潛艦繼續它們的航程。如同甘迺迪所預期的，蘇聯也考慮對柏林進行反擊。外交部第一副部長瓦西里·庫茲涅佐夫提出對西柏林施壓以反擊封鎖的方案，該提案也受到杜布里寧大使的建議。那些出席者之一回憶表示，該想法「挑起赫魯雪夫一個尖銳的，而我會說暴烈的，反應」，造成他能夠「沒有這樣的建議而為……，我們沒有意圖在此衝突上添油加柴。」⁷⁵

十月二十四日時緊張升溫，蘇聯的武裝武力已提高其全球範圍軍事行動的準備，另一封來自杜布里寧的電文到達，報告十月二十三日與羅伯·甘迺迪的會談，並清楚說明美國將會要求蘇聯的船隻停船並登臨。此時，（提供給 24 架發射器的）36 枚中程彈道飛彈已在古巴，同時包括其可裝載的核子彈頭。將近 100 顆其他給海岸防衛飛彈、短程火箭、和伊留申 28 轟炸機的核子彈頭也在古巴。裝載於遠程彈道飛彈的 24 枚核子彈頭（而 18 個發射場仍然在興建中）也在古巴，但遠程彈道飛彈則在海上正朝向隔離線航行。⁷⁶ 赫魯雪夫在公開場合的態度是藐視的，然而私底下，他明顯逆轉了前一天主席團的決定。

裝運遠程彈道飛彈的船隻停了下來，⁷⁷ 一些裝運更多無害貨物的船隻，包括布加勒斯特號和格洛茲尼號，繼續航行——明顯地在測試美國對隔離的執行，裝運核子彈頭的船隻則已經抵達古巴的港口。在程序上，這些決定相當奇怪，赫魯雪夫並未重新召集整個主席團或是建議他們他已經逆轉他們先前的裁決。誠然，他在下一場於十月二十五日召開的主席團會議中說了，彷彿裝運遠程彈道飛彈的船隻一直持續它們的航行。⁷⁸ 赫魯雪夫「眨眼」了，但他可能曾試圖不讓他主席團的所有同僚至少在當下知道這件事。

到了十月二十五日早上，蘇聯領導人已收到美國對赫魯雪夫前一天藐視聲明強硬而簡短的回覆，甘迺迪是這樣寫的：「在這件事情上不是我首先發出挑戰的。」甘迺迪強調他「希望您的政府將會採取必要的行動，允許回復到早先的情況。」

⁷⁵ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 247-48; Troyanovsky, “The Caribbean Crisis,” p. 152.

⁷⁶ Gribkov, “The View from Moscow and Havana,” pp. 45-46.

⁷⁷ 關於麥康對蘇聯在十月二十四日白天（莫斯科時間）對這些船隻發出訊號的報告，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 348.

⁷⁸ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 252-53.

⁷⁹ 赫魯雪夫重新召集主席團，他告訴成員們他再也不想要和甘迺迪交換「尖刻的言論」，相反的，他想要將四艘裝運飛彈航向古巴的船隻掉頭——並未告知他們他已經發出命令停船了。赫魯雪夫告訴他的同僚表示他願意「拆除飛彈，使古巴成為和平區。」

因此，到了對決周的周四，赫魯雪夫拋棄了他改變軍事平衡以提供他在柏林計畫籌碼的希望。我們幾乎沒有辦法知道在做出這樣痛苦的選擇時，他所必然經歷的個人混亂，我們也不知道什麼樣的內部政治計算影響了他，讓他明顯欺瞞他的同僚他在什麼時候下達什麼樣的命令給哪些船艦。相反的，赫魯雪夫建議給美國一個新的提議：「給我們一個不入侵古巴的保證，我們就會移除飛彈。」他也準備允許聯合國對這些飛彈發射場的檢查。主席團以通常的全體一致同意批准了他的計畫。⁸⁰

然而，赫魯雪夫表示他想要「再看看」更多，並確定甘迺迪的立場真的很堅定，赫魯雪夫等待更多的消息。他知道布加勒斯號已經獲得允許繼續航向古巴，沒有跡象指出他和他的同僚對於在隔離線相遇會發生什麼事，有像甘迺迪的執委會那樣焦慮不堪。我們所以得以確認的，是赫魯雪夫將主席團的批准做為他口袋中談判和解的提議，他並沒有給甘迺迪發出任何訊息。

十月二十六日星期五，赫魯雪夫被激得再度行動，原因明顯地和任何美國的行動無關，而和蘇聯自身獲得資訊和分析的奇怪系統有關。法申科和納夫塔利發現在十月二十六日早晨，赫魯雪夫收到一系列關於美國已增加軍事備戰與預備的情報報告，在這些報告中，來自華盛頓的蘇聯國家安全委員會（KGB）報告脫穎而出。該報告指出，根據一名人脈良好的美國記者的消息，美國對古巴的攻擊「已準備至最後細節階段」，並「可能於任何時刻開始」。這份報告乃是以 KGB 探員和紐約先驅論壇報記者華倫·羅傑斯（Warren Rogers）的對話為基礎，後者並不知道和他聊天的酒保可能是間諜，只是單純表述他自己在國家記者俱樂部喝酒時任意的個人意見。⁸¹ 他作為那天早上赫魯雪夫書桌前首要消息來源的地位，在產生蘇聯政府的情報與分析的過程中發出有分量的聲音。

赫魯雪夫同樣也收到來自其駐古巴大使阿列克謝耶夫（Alexeev）的電文，阿列克謝耶夫表示卡斯楚已經批准了蘇聯的行動，以避免在隔離線上的正面對抗。然而，卡斯楚現在想要擊落「一或兩架美國飛越古巴領域的海盜飛機」，即美國的偵察飛行器，在十月二十五日已經開始進行低空飛行的偵察任務，直接飛

⁷⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 421.

⁸⁰ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 257-58.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 255-56, 258-60.

越蘇聯基地。按照阿列克謝耶夫的說法，卡斯楚並不把美國可能侵略的謠言放在心上。⁸²

因為這些和可能還有其他的考量所觸動，赫魯雪夫於十月二十六日起草並發出一封絮絮叨叨的，個人信筆寫就的信函給甘迺迪，建議和解的條件。如果美國承諾不入侵古巴，「我們軍事專家於古巴境內出現的的必要性就消失了。」麥納馬拉輕蔑地評論，它最多是一個暗示而非具體的提案，他認為這個提案「充滿了漏洞……，12 頁的鬧劇。那不是一份合約，你不可能在上面簽名然後說我們知道我們簽署的東西是什麼。」赫魯雪夫的訊息反映了前天主席團的討論與批准的決定，因此他不會尋求進一步的正式批文，但僅僅將信件의 複本送給其成員。⁸³ 雖然蘇聯駐聯合國大使否認獲得授權進行任何方案的談判，當華盛頓 KGB 幹員亞歷山大·弗明（Alexander Fomin）（真實姓名：費力克索夫（Fliksov））接近記者約翰·史卡力（John Scali）暗示類似的條款，美國方面視赫魯雪夫的談判準備已獲得確認。⁸⁴ 弗明的訊息和赫魯雪夫希望的匯合乃是一個巧合，這個 KGB 人員明顯地是擅自行動，並沒有來個莫斯科的指示，也許因為他自身對於核子戰爭的恐懼激發所致。

赫魯雪夫對阿列克謝夫報告卡斯楚渴望擊落美國偵察機的訊息如何反應並不清楚，也沒有任何蘇聯對美國登上他們包租的貨船馬魯庫拉號，的興趣的證據。星期五一整天，赫魯雪夫大概聽說一艘蘇聯包租的瑞典貨船，寇隆加他號，已經成功地反抗封鎖，但是關於華盛頓對蘇聯船隻格洛茲尼號持續朝向隔離線移動的關切，並沒有取得蘇聯關注的證據，該船的移動直接與赫魯雪夫對聯合國秘書長宇譚（U Thant）的承諾相矛盾。

在（莫斯科）周五中午左右和十月二十七日周六清晨的某個時刻，赫魯雪夫重新考慮了整體事件，他的結論認為美國可能步步進逼，也許他或克里姆林宮的其他人誤判了來自美國選擇性執行隔離的訊號。赫魯雪夫之子的看法認為，他的父親感到有義務至少派遣一艘船艦（布加勒斯特號）過去，並訝異於美國未能阻止它。阿列克謝夫稍後評論表示，美國願意讓某些船隻通過意味著他們實際上只建立起一個紙上封鎖。⁸⁵ 然而，這個看法並不是十分正確。紀錄顯示美國曾經積極地考慮向外延伸，甚至越過 500 哩的隔離線，以「抓住」一艘駛向古巴載有軍備的蘇聯船隻；與此同時，他們猶疑於迫使那些沒有裝載軍備的船隻正面對抗，

⁸² Alexeev to Foreign Ministry, October 25, 1962, CWIHP/Harvard Collection.

⁸³ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, p. 261; 關於麥納馬拉的評論，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 495, 585.

⁸⁴ Zorin to Foreign Ministry, 27 October 1962, in CWIHP/Harvard Collection.

⁸⁵ 參見 Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p. 115; Raymond L. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, rev. ed., (Washington, DC: Brookings Institute, 1989), p. 67 n. 107.

然而，一些美國官員，特別是在星期五，十分擔心他們細微調整的隔離執法的企圖會對莫斯科發出混亂的訊息。

在周五和周六之間，卡斯楚也 180 度大轉彎，但只有在與赫魯雪夫完全相反的指示上。一改早先對美國侵略可能性的一副放鬆不予理會的態度，卡斯楚現在變得警覺且恐懼。蘇聯的指揮官回報莫斯科，表示古巴預期空襲會在任何時刻到來，同時如果有攻擊行動的話，古巴開始準備炮轟美國的飛機。普利耶夫將軍補充表示，他已經將核子彈頭從集中儲存所分散到它們的發射場去了，莫斯科支持並認可這些計畫。⁸⁶

然而，赫魯雪夫沒那麼擔憂，他在十月二十七日重新召集主席團，他告訴他們美國不敢攻擊古巴。自甘迺迪發表演說以來已經五天了，什麼事都沒發生。「就我看來，他們尚未準備好要現在做。」所以赫魯雪夫提議加大賭注而增加一個新的要求——美國將飛彈從土耳其撤出。有這一項，他表示：「我們會贏。」⁸⁷

對讓赫魯雪夫做出美國會更加包容或是增加土耳其飛彈做為議價項目的個人和人際間的計算，可取得的證據所提供的洞見十分有限。雖然它們長期以來都是個惹人厭的存在，在危機期間這些飛彈，並不是在任何早先主席團的討論中重要的主題。如果赫魯雪夫在十月二十六日給甘迺迪的私人信函上納入了關於土耳其的想法，美國很可能會想出一個接受它的方法，美國一直有理由擔心赫魯雪夫的目標是柏林，所以他們可能會歡迎這樣一個妥協方案。如同副總統林登·詹森在秘密審議中所評論的：「我們所擔憂的是他不曾提出這個項目，而他所想做的，是交換柏林。」⁸⁸ 執行委員會中沒有人出聲捍衛木星飛彈，舉例來說，狄龍和麥康對交換它們都有十分開放的意願。但在此刻以此種方式引入這個想法，從蘇聯的觀點來看，會引起一些明顯的問題。美國難道不會將其視為與蘇聯談判立場上的一個改變，和早先星期五的信函以及華府 KGB 探員的提案不一致嗎？美國可能會認為蘇聯領導人違背其早先的提議。

一個談判研究者可能會警告赫魯雪夫的議價手段，⁸⁹ 在談判對手前對第一個提議有 24 小時回應的時間內，去改變一個提議的條款，很可能會造成困惑。這將會讓對手對其認真與否產生質疑，或是讓對手認為他只是試圖拖延時間。事實上，執委會正是如此反應。例如，麥納馬拉已經開始從封鎖移向支持直接的軍事行動，赫魯雪夫星期六的信函將他往這條路上推了一把。如同他向其執委會同僚

⁸⁶ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 269-71.

⁸⁷ Ibid., p. 272.

⁸⁸ Johnson, on October 27, in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p 582.

⁸⁹ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

的解釋：「我們如何能和一個甚至在我們有機會回應之前，就改變他的談判提議，並在我們接受之前就公開宣布的人進行談判？」⁹⁰

尤有甚者，赫魯雪夫的操弄創造了一個更大的問題。周五那封冗長、散漫離題的個人信函建議在一個不侵略的保證下撤出蘇聯的飛彈，乃是秘密地寄送過來，並由執委會秘密地考量。星期六的信函不僅改變了談判的條款，也同時要求撤出土耳其的飛彈，但卻是以公開的訊息方式發布。這個事實只是讓他的美國談判對手不可能接受這項妥協。

蘇聯提出了周六的提案並公開播出的原因仍然不明，該提議幾乎確定不是由軍方的考量所主導。一項公開的提案也許可以留住面子，但如果美國拒絕了就沒辦法——而這幾乎是任何一個分析家都會預測發生的事。在美國開始討論之際，土耳其即已公開地拒絕了這項交換。卡斯楚預期美國會拒絕這項提案，而阿列克謝夫回報莫斯科，表示他在這一點上安撫了卡斯楚。⁹¹ 這個提案被公開提出的事實似乎是個意外，第四章提供了一個組織性的解釋，新的提案透過無線電廣播，只是為了節省因為笨拙的傳輸程序所需耗費的時間。⁹²

十月二十七日星期六，乃是此次危機中最漫長也最艱難的一天。當執委會的成員於周六早晨聚集以為形成對周五秘密信函的回應之際，他們收到通知，表示甘迺迪收到了一個新聞快報的提醒，摘錄了赫魯雪夫要求以撤出土耳其飛彈作為撤出古巴境內蘇聯飛彈代價的特別訊息。當收到全部的文本並在接下來的幾個小時由執委會的成員進行分析後，他們推測了許多可能性，包括赫魯雪夫在莫斯科已經被其同僚推翻的可能性。

在直接向甘迺迪發出新的訊息，提出了土耳其—古巴交易後，赫魯雪夫和他的同僚的確對普利耶夫分散核子武器一事有不同的想法。一個命令迅速地發給這位蘇聯將軍，重述在沒有來自莫斯科明白表述的授權下，他不應該使用任何核子武器。赫魯雪夫也向哈瓦那發出一個訊息，敦促阿列克謝夫警告卡斯楚反對任何輕率的行動。⁹³

蘇聯擊斃一名美國 U-2 飛行員

卡斯楚已經對其防空部隊下令，開始射擊進入古巴空域的美國飛機。⁹⁴ 他曾和現場的蘇聯司令官討論這個計畫，阿列克謝夫把此事回報給莫斯科，而司令官也可

⁹⁰ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 509.

⁹¹ Havana to Moscow, 27 October 1962, in CWIHP Collection.

⁹² Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

⁹³ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63; Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 274-75.

⁹⁴ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, p. 266.

能透過軍事渠道回報。十月二十七日，赫魯雪夫給阿列克謝夫發了一則指示，建議卡斯楚取消該命令，但此時即便卡斯楚想要聽從此項建議，也為時已晚。

在對預期攻擊已達完全警報狀態，古巴首度對在古巴高射炮射程範圍內正在進行低空飛行任務的美國偵察機開火，其中至少有一架飛機被擊中，但並未被擊落。當一架 U-2 飛越，遠遠未到古巴高射火炮的射程範圍內，它也被誤認為是威脅。開火的權力在美國攻擊的狀況下被授與蘇聯的野戰司令官，在地的蘇聯防空軍官，在無法諮詢普利耶夫的情形下，選擇自由地詮釋其指示，以協助他們興奮的古巴同志。⁹⁵ 一枚蘇聯的地對空飛彈發射了，它擊中了目標，U-2 墜毀而飛行員魯道夫·安德遜少校死亡。赫魯雪夫並未立即得到蘇聯軍官應該就此行動負責的事實，第二天，赫魯雪夫發了一個訊息給卡斯楚，說「您擊落」一架引起爭議的飛越領空的美國飛機，赫魯雪夫並警告卡斯楚像這樣的措施「將會被侵略者為其利益而加以利用，而向其目標更推進一步。」此時，卡斯楚解釋，他已經動員他所有的高射炮部隊「支援蘇聯部隊的狀況」，同時「如果我們想要防止意外攻擊的風險的話，組員必須有開火的命令。」卡斯楚補充表示「蘇聯部隊指揮官能夠給您關於那架被擊落飛機到底發生了什麼事的進一步細節。」⁹⁶

這個事件比起赫魯雪夫所知道的更為危險，美國政府已經發展計畫並下令，如果一架 U-2 被擊落，一場報復性空中打擊將會在數分鐘內對攻擊的防空飛彈發射場發動攻擊。麥納馬拉提議在第二日破曉時啟動打擊行動，但甘迺迪阻止了。然而甘迺迪是個例外，甘迺迪額外的謹慎是無法事先預期的，一名位於莫斯科的分析家應已預料一場立即的報復回應。如同一位國務院官員所說：「你可能會有一個沒有紀律的高射炮部隊(古巴的高射炮裝備)會開火。但有一個地對空飛彈發射場和蘇聯的組織，開火不會是意外。」⁹⁷

美國官員說對了，擊落並非意外。然而這個行動並未反映赫魯雪夫或蘇聯政府的偏好，它也不僅只是一個組織性常態的事情。只有透過探索關於古巴的指揮環境、和莫斯科高層溝通的方式，以及在戰區所設定下達軍事決心的程序，這個問題才能得到一個解釋。軍事官員大約認為他們(或者以阿列克謝夫為代表)已經在十月二十五日阿列克謝夫的電文中警告莫斯科會發生什麼事，而莫斯科看起來默許了。在他們的環境中，和古巴的同志有一種團結的感覺是可以理解的。沒有

⁹⁵ 參見 Alexeev in Bruce J. Allyn, James G. Blight, and David Welch, ed., *Back to the Brink: Proceedings of the Moscow Conference on the Cuban Missile Crisis, January 27-28, 1989*, CSIA Occasional Paper no. 9 (Lanham: University Press of America, 1992), p. 30; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, pp. 84-85.

⁹⁶ Khrushchev to Castro, 28 October 1962 and Castro to Khrushchev, 28 October 1962. 這個通訊往返在一九九〇年被古巴政府出版公布，而蘇聯的資料來源確認了它的正確性。複本可從甘迺迪圖書館取得。卡斯楚的恐懼不是沒有道理，麥納馬拉已在十月二十六日解釋美國如何能使用其低空偵蒐飛行協助一場空襲。

⁹⁷ U. Alexis Johnson in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 576.

太多時間可以做決定，而他們無法探詢普利耶夫將軍的意見，所以他們就做了，自行解讀所收到的命令。很可能甘迺迪總統，一位坐在執委會會議桌旁少數的參加過戰鬥的退伍軍人，直覺上了解這種可能性，這也許是他克制、猶豫的一個原因。

總統和主席

甘迺迪總統和赫魯雪夫主席現在面臨最重大的決定。

鬥牛評論家一排排
群聚廣大的鬥牛競技場，
但當場僅一人明白，
其即為與公牛對決的那一位。⁹⁸

在十月十六日星期二非正式記者會結束之際甘迺迪總統吟誦的這首詩，不只是諷刺而已，當天是他知曉蘇聯正在古巴設置攻擊性飛彈的日子。在先前 635 天的總統任內，甘迺迪了解到他過著隨時都可能因為個人的判斷而將半個世界陷於危殆之中的生活，這個責任每一天在他思考和睡眠時都深深壓在他的身上。這個重擔的經驗讓他和他的需要與他周遭的那些人——即便是他最親近的顧問——分開來，他們或許可以在理智上知道他的重擔，他則在情緒上體驗它。當他在一九六二年的年度訪問中所談到的，「總統背負這個責任的重擔，顧問們可能繼續新的建議。」⁹⁹

直到一九六二年十月，做為一個預期的責任，這個重擔掛在他的脖子上，現在事件的發展迫使核子鬥牛士進入了鬥牛場中。我們只能隱約地想像他在那些日子中的體驗，責任重擔的存在感在於真實做出可能造成數百萬人類快速死亡的判斷，必然讓人有恍若被潮水般吞沒的感覺。雖然他可以讓其他人涉入選擇的過程中，他卻是要為結果負責的人。這種責任上質的差異性，放大了他和他身邊人看法上的差異。

也許只有甘迺迪的蘇聯對手才會知道那是什麼感覺，以紐斯達特恰當的話說，「最後的仲裁人」。¹⁰⁰ 赫魯雪夫關於危機的聲明在性格上較甘迺迪的聲明更為戲劇性，他回憶表示那是「頭髮上燒焦的味道」¹⁰¹。他警告甘迺迪，如果我

⁹⁸ Robert Graves, from his *Oxford Address on Poetry*, cited in Abel, *The Missile Crisis*, p. 54.

⁹⁹ *Washington Post*, December 18, 1962.

¹⁰⁰ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 182.

¹⁰¹ "Khrushchev's Report on the International Situation—1," *Current Digest of the Soviet Press*, vol. 14, no. 51, January 16, 1963, p. 7.

們「不顯現智慧……，[我們]將發生衝撞，像盲目的鼯鼠，而後相互滅絕即將開始。」他十月二十六日的秘密信函以最能貫穿整個危機的隱喻做結：

然而，如果您沒有失去您的自我控制，並明智地想出這件事可能導致的結果，那麼，總統先生，您和我應該現在就拉住您已試圖結上戰爭的繩子的兩端，因為我倆拉扯的越用力，這個結就越緊，而後，當這個結被纏到如此地緊，以致於原來打結的人也無力解開的時刻，那麼將必須切斷這個結，而那意味著什麼已毋庸我對您加以解釋，因為您自己完全了解貴我兩國擁有什麼樣令人恐懼的武力。¹⁰²

核子危機似乎已經增強了兩位領導人對核子戰爭後果的概念，以及各自對其特別責任的意識。這個意識不只讓兩人各自與其夥伴疏遠了，其疏遠他們夥伴的方式即是只留下這兩人——在一起。因為兩人同等地被不可挽回的後果責任套在一起：兩人中任一人都能造成兩敗俱傷；若欲成功，兩人必須合作。誠然，這個危機的一個核心特質就是在一個對抗核子災難的賽局中無法選擇夥伴關係。

「協議」：解決土耳其問題

直到十月二十七日之前，甘迺迪總統都未感覺有必要諮詢執委會以外的人來做此項致命的選擇，但當赫魯雪夫將北約在土耳其的飛彈與古巴境內的蘇聯飛彈連繫起來後，他擴大了這個賽局。如同甘迺迪所說的：「目前為止真正涉入其中的只有我們、俄國人和古巴。在土耳其這個提案出現後，[盟邦]才真正的進入。」¹⁰³因為美國的核子武裝飛彈是經由北約同盟的決定才布置在土耳其，北約將必須決定是否移除它們。

甘迺迪對赫魯雪夫星期五信函中所做的提議沒有接受的困難：如果飛彈拆除即承諾不入侵古巴。如同他前一周對蘇聯外交部長葛羅米柯所說的，美國「沒有入侵古巴的意圖。」但如何回答星期六對以土耳其北約飛彈交換古巴蘇聯飛彈的提議，那實實在在是個問題。美國可以單純拒絕，如同許多執委會成員所建議的，但甘迺迪認其不可接受。如同一名團體的成員所注意到的：「我們已經日日夜夜談論這個問題了，而我們說我們會樂意以那些在土耳其的飛彈交換同樣在古巴的飛彈。」¹⁰⁴甘迺迪判斷表示：「我們將會處於一個不受支持的劣勢[如果我們拒絕赫魯雪夫的提案的話]……，那將會一對任何在聯合國或是任何其他理性的人來說——看起來像是一個公平的交易。」¹⁰⁵

¹⁰² 赫魯雪夫十月二十六日白宮所收到的信函，重印於 Larson, "Cuban Crisis," pp. 175-80.

¹⁰³ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 619. 關於和葛羅米柯的會談，參見 the State Department memorandum on conversation, 18 October 1962, in Cuban Missile Crisis Files, 1992 Release Box, National Security Archive, Washington, DC.

¹⁰⁴ Ibid., p. 582.

¹⁰⁵ Ibid., p. 498.

如果，從另一方面來目，美國以土耳其的北約飛彈交換蘇聯飛彈，對北約同盟和對美國在世界其他地方的承諾而言又會有什麼樣的後果呢？如同邦迪所言：這個交易會「很清楚的讓我們看起來，是會試圖為了我們的利益而出賣我們盟邦，這會是所有北約成員的看法。現在，這看起來十分不理性和瘋狂，但它會是一個非常強大的事實。」¹⁰⁶ 回到原來的討論點，邦迪主張：「我認為如果我們聽起來彷彿我們想要這個交易，對我們的北約朋友來說，以及對所有試圖透過聯盟的方式和我們綁在一起的人民來說，我們的麻煩就大了……。我認為我們應該告訴您 [總統先生]，這是政府裡每一個人的全體評估，這與這些聯盟的問題連繫在一起。」¹⁰⁷

避免彼此兩難選擇任一樣「刺穿而釘住」，周六的審議成為整起危機中最激烈且艱難的會議。那些秘密討論的抄本允許讀者成為牆上的一隻蒼蠅，知曉此一超強的領導者之間在接下來的24到48小時內在思索戰爭方面最詳盡的審議——一場絕大多數參與者相信能夠快速升高以迄核子戰爭地步的戰爭。如索倫森的回憶所示：「我們的小團體，圍著內閣會議室的桌子而坐，在周六所召開的一場連續的會議中，感覺上那一天較之在核子時代中的任何一天，都更加接近核戰。」¹⁰⁸

此一關於有著這樣後果的事件不尋常的證據，使其成為高階決策和外交研究者的經典。從公開聲明和傾向性陳述的外殼，到與對手和友邦間秘密的溝通連續的層次、美國政府內部的秘密審議，以及進一步美國政府內次團體中的秘密，我們得以層層打開這個俄羅斯娃娃，在內部的每一層，以及在層與層之間，我們看到辯論、揭露、欺瞞、反省、議價被精緻而微妙的混合。檢視這份紀錄很難讓我們不去同意甘迺迪的洞見，也提供了本書的題詞。要了解最終決定的本質，需要識破那些無法透視的事務。

甘迺迪總統成為整場辯論的驅動者，我們看見一位總統擔任了總分析師的角色。在每一個議題上，他催促他的同僚探詢每一個選項更深層的意涵、去探索繞過看起來無法克服的障礙的方式、去直接面對難以下嚥的交易，並去盡力發揮他們的想像力。星期六的討論，小組迅速地同意一個重要的結論：蘇聯急促完成飛彈部署的行為必須立即停止，否則他們的運作飛彈將成為既成事實。星期六下午U-2 被擊落以及對低空偵蒐飛行器的開火的新聞迫使美國採取下一步——此刻即為。如果它對首先開火的發射場進行報復性回擊，將造成相當數量的俄國人與古巴人死亡；如果它取消偵蒐飛行，美國將對發射場快速變化的軍事發展失去判斷力，這對摧毀這些目標十分必要。因此，美國方面回應的一號主張即為要求其停

¹⁰⁶ Ibid., p. 500.

¹⁰⁷ Ibid., p. 529.

¹⁰⁸ Sorensen, *Kennedy*, p. 714.

工，這個訊息在周六早上給聯合國宇譚的備忘便條及給赫魯雪夫正式回應的公開聲明中十分清楚。

仍然更讓人惱火的是赫魯雪夫要求美國犧牲土耳其的飛彈。在檢視周六下午的辯論，我們發現一個總統，未曾準備讓土耳其的飛彈混雜進他和一項避免與蘇聯一戰的協議之間，他尋求每一種可能事先贏得土耳其和北約同意的方式，他深信如果北約知道執委會所知道的事，並了解在此一十字路口真正的選擇方案的話，它將同意交易。但當他和他的同僚探查和北約理事會召開會議、或是分別和土耳其總統會面、又甚或是向土耳其總統發出最後通牒的方式時，總統變得確信並沒有夠快取得「同意」的方式。

在一場持續將近四個小時的馬拉松討論中，甘迺迪催促他的同僚在這個賽局中要設想超過一步以外的動作：

我們所不希望的是，在不了解拒絕的結果會將我們置於必須做某些事的位置上的情形下，此一方案被他們〔北約〕拒絕。我們所必須要面對的，因為他們不會把飛彈撤出土耳其，我們如果不是將要入侵古巴，就是對其〔進行〕一場大規模的空襲而可能因此失去柏林。這是我所憂心之處。¹⁰⁹

邦迪反對這個說法：「如果我們顯得要以土耳其的防衛來交換古巴的威脅，我們將必須面對〔北約同盟〕實際效能一個根本的衰退。」甘迺迪回應道：「如果我們即時拒絕了〔交易〕，那麼就必須採取對抗古巴的軍事行動，而後我們也將面對〔在同盟中的〕衰退。」¹¹⁰

我只是在想我們在未來的一兩天之內應該做些什麼，七天內大約就會有 500 個架次出動，以及可能的入侵行動，全部都是因為我們無法把飛彈撤出土耳其。¹¹¹

我們知道當開始淌血之時，每個人的勇氣是如何快速消退，而那將會在北約身上發生。當我們開始這些事情時，他們〔蘇聯〕就會攫取了柏林，每個人將都會說「哎呀，那〔以土耳其飛彈做交換〕曾是個相當不錯的提案。」¹¹²

他們〔土耳其人〕將不會想這樣做，但我們也許為了我們的利益必須這樣做。¹¹³

¹⁰⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 546.

¹¹⁰ Ibid., p. 530.

¹¹¹ Ibid., p. 548.

¹¹² Ibid., p. 548.

¹¹³ Ibid., p. 568.

這將讓我們看起來是屈服了……。為了讓事情能做成，你很可能必須……接受北約屈服的
所有政治效果。¹¹⁴

一些執委會的成員發現總統十分有說服力，麥康直言不諱地說：「我會立即用這些土耳其的東西來交易，我不會和任何人談論此事。」¹¹⁵ 最別出心裁的支持來自麥納馬拉，他提議美國單邊宣布土耳其的木星飛彈「無法使用」，以「將在美國攻擊古巴後蘇聯對北約的對抗回擊降到最低」。¹¹⁶ 在一份不尋常的分析展示中，特別是在持續進行的辯論中間，他為其論據攤開一系列特定的主張：(1) 蘇聯已經擊落一架 U-2 並對飛越古巴的美國偵察機開火—美國將必須以攻擊古巴地對空飛彈及低空地面火力做為回應；(2) 「那意味著至少 500 個出動架次」；(3) 「如果我們這樣做而把那些飛彈留在土耳其，蘇聯也許，而我認為大概會，攻擊土耳其境內的飛彈」；(4) 「如果蘇聯攻擊土耳其境內的飛彈，我們必須回應；北約對蘇聯攻擊土耳其木星飛彈最起碼的回應，將會是由位於土耳其的北約部隊以傳統武器為之」；以及 (5) 「避免此事的一個方法是在我們攻擊古巴前拆除土耳其飛彈的引信。」¹¹⁷

其他人問，如果這是保護土耳其的最佳方式，柏林會遭遇什麼樣的後果？對這一點，麥納馬拉沒有回覆。¹¹⁸

最了解蘇聯的參與者成為任何這樣交易最強烈的反對者。就如湯普森所明白的表示：「總統先生，如果我們回到這個交易的基礎，我推想您已經有所想法，就我來看，我們最終得到的是蘇聯人仍然在古巴，包括他的飛機和技術人員和其他東西，即便飛彈被移除了。而那將確定地無法讓人接受，並會置您於一個更糟的處境。」¹¹⁹ 湯普森判斷赫魯雪夫「提高了價碼，而他們也提昇了行動」；「他現在有的想法是他能從中獲得更多」；而「任何我們將要接受任何關於土耳其條件的跡象清楚地是無法讓人接受的」，因為這將會傳達出懦弱的訊號，並鼓勵赫魯雪夫要求更多。¹²⁰

¹¹⁴ Ibid., p. 564.

¹¹⁵ Ibid., p. 585. 數分鐘之後，麥康將他的論點說明的更清楚：「我不會試著談判協議，我會送一封威脅信，我會說：您做了一個公開提案，而我們即將接受那個提案，但您今天在我們甚至還沒有機會給您送訊息之前又擊落我們的飛機……，現在我要告訴您，赫魯雪夫先生，我們要派送非武裝飛機飛越古巴，如果它們有一架被擊落，我們就要把您的設施給摧毀，而您可以如此期待。因此，您立即發一個命令吧。」 p. 586.

¹¹⁶ Ibid., p. 538.

¹¹⁷ Ibid., pp. 580-581.

¹¹⁸ Ibid., p. 582. 副總統詹森提出一個進一步的反對意見：「如果您願意放棄在土耳其的飛彈……，為什麼您不那樣對他說，說我們將在那裏切斷貿易，[並] 避免入侵、生命的犧牲和所有其他的東西呢？」

¹¹⁹ Ibid., p. 548.

¹²⁰ Ibid., p. 599. 在湯普森的觀點來看，美國對蘇聯轟炸機或技術人員撤離的要求將會遭受對同等北約設備從土耳其撤離的要求，而這一點是無法接受的：「這是飛彈對飛彈，技術人員對技術

幾乎三個小時之後，他們的審議接近僵局，以羅伯·甘迺迪的話來說：有許多的不同意見，每一個人都很緊繃，一些人已幾近精疲力竭，所有人都被關切和憂慮壓垮……。當我們幾乎看起來無法相互溝通時，他〔總統〕以一種惱怒的口氣（在我強烈地感覺到他對國務院的各種對於回應的努力並不讓人滿意的範圍內）建議泰德·索倫森和我應該離開會場，到他的辦公室中構思一個替代性的回應。¹²¹

甘迺迪總統也離開了會議室，當他，即羅伯·甘迺迪，和索倫森回來時，總統宣布沒有決定，但儘管如此，他示意他個人的結論：「在這麼艱難和血腥的狀況下，如果我們可以用土耳其境內相同的飛彈達成協議而處理掉它們〔蘇聯飛彈〕，我們不能就那樣入侵古巴。如果那會是紀錄的一部分，那麼我看不出來我們要如何會有一個很好的戰爭。」¹²² 認知到會議室中的其他許多人強烈地不同意，特別是關於土耳其問題，他宣布延會：「我認為我們在此有二到三個不同的提案，不如晚上九點時我們在此開會，每個人能夠先去吃點東西。」¹²³

晚上八時許，回應赫魯雪夫公開訊息的羅伯·甘迺迪—索倫森草稿同時傳給莫斯科並發布給媒體。根據這封信函，「首要之務在於，在有效的聯合國安排下，設法停止古巴攻擊性飛彈基地的工事，而古巴境內能夠使用攻擊性的武器系統全部要宣布停止運作。」關於土耳其問題方面，該信函僅僅表示「若第一個提案被接受了，此一緩和世界緊張的和解協議的效果，將使我們努力於一個關於其他的軍備—如您第二封公開提出信函所提議的一更一般化的協議。」¹²⁴

但當會議結束，甘迺迪邀請一個更為小型的團體在橢圓型辦公室加入他，一起討論羅伯·甘迺迪個人將會傳達給杜布里寧大使的訊息。這個「執委會中的執委會」所談的遠遠超過剛剛所同意的內容。麥克喬治·邦迪將該會議摘要總結如下：

一個更小型的團體從內閣會議室移步到橢圓形辦公室，討論第二個溝通的手段——一則傳達給杜布里寧大使的口頭訊息。〔那個小團體包括魯斯克、麥納馬拉、羅伯·甘迺迪、鮑爾、吉爾派翠克、湯普森、索倫森、和邦迪。〕我們所討論的此則口頭訊息有一部分相當單純、嚴厲並決定迅速——即在當時已經獲致同意的總

人員，以及飛機對飛機的事。」(p. 597.) 狄龍就赫魯雪夫升高要求對湯普森的擔憂加以澄清如下：「哦，我了解你所講的，一周前，他們要把所有東西都撤離古巴，而我們只要把飛彈撤離土耳其，而現在他〔即將〕說的：『我將把飛彈帶離古巴，你把飛彈帶離這裏；我把飛機撤離，你也把飛機撤離。』」(p. 592.)

¹²¹ Robert F. Kennedy, *Thirteen Days*, p. 102.

¹²² May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 262.

¹²³ Ibid., p. 603.

¹²⁴ Ibid., p. 604.

統新信函的基礎上：若古巴境內沒有蘇聯的飛彈，就沒有美國的入侵，否則，美國進一步的行動將無可避免……。這則口信的另一個部分，則是……我們應該告訴赫魯雪夫，雖然在土耳其飛彈上很可能沒法達成協議，總統已決心要將它們移除，一旦古巴危機解決了，就會這樣做。¹²⁵

邦迪接下來所小心選擇的語彙反映了他的不安：「鑒於在一個公開明顯，以土耳其為代價的議價成本的壓力沖擊下，對我們全體所產生的擔憂，以及這一整天討論下我們所意識到的某些，即便是在我們最親近的理事會中，即使是此一單邊私下的保證可能看起來像是背叛一個盟邦，我們毫無猶疑地同意，不在會議室中的人不會知道此一額外的訊息。」¹²⁶ 省思在這項提案所隱藏的合約，他補充道：「羅伯·甘迺迪被指示要讓杜布里寧直接了當地明白，另一方也必須遵守同樣的機密性，任何我們的保證若被蘇聯提及都將無效。」

羅伯·甘迺迪立即離開前往司法部會見杜布里寧，並傳達此則私下的訊息，此乃是外交上模稜兩可說詞的一個精湛運用的例子：

我告訴他這件事[U-2 被擊落]在一連串事件中乃是一個極度嚴重的轉變，我們將必須在接下來的12或可能是24小時內做出某種決定……。我說，那些飛彈基地必須拆除，且他們必須立刻拆除，我們最晚明天必須要得到關於那些基地將被移除的承諾。我表示這並非最後通牒，只是一個事實陳述。他應該了解，如果他們不去移除那些基地，那麼我們將移除它們。他的國家也許採取報復行動，但他應該了解，在該行動結束前，雖然也許會有美國人因而死亡，但也會有俄國人死亡。

他接著問我關於赫魯雪夫另一個處理移除土耳其境內飛彈的提議，我回答他，也許不會有交換報償(*quid pro quo*)—這種協議沒法做……。如果過一段時間—而我提出四或五個月—我說，我能肯定，這些事情能夠滿意地得到解決。¹²⁷

杜布里寧清楚明白地了解這項提議，並傳遞回莫斯科。¹²⁸

¹²⁵ McGeorgy Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), pp. 432-433.

¹²⁶ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 606, emphasis added. 魯斯克所提出的想法原始是由美國駐土耳其大使雷蒙·海爾(Raymond Hare)在一則魯斯克和邦迪當天稍早都已經讀過的訊息中所建議的。

¹²⁷ Robert Kennedy to Rusk, 30 October 1962, President's Office Files, JFKL (emphasis added). 甘迺迪在這張便條上的說法(一九九一年解密)實質上和當天晚上杜布里寧送回莫斯科的報告一模一樣。*CWIHP Bulletin*, no. 5 (Spring 1995), pp. 79-80. 關於導致甘迺迪給魯斯克寫這個便條的情境，參見 Arthur M. Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times* (Boston: Houghton Mifflin, 1978), pp. 522-23. 史萊辛格引用了一些甘迺迪在這件事上手寫的紀錄，也正確地描述了關於土耳其飛彈討論的實質內容。因為這些便條並未出現在魯斯克的檔案中，而原始的便條在甘迺迪圖書館的總統辦公室檔案中，很可能是羅伯·甘迺迪給魯斯克起草了該備忘便條，拿給他哥哥看，而總統就把該備忘便條放在他的檔案中，以致於該便條從來沒給魯斯克。

¹²⁸ 儘管羅伯·甘迺迪警告「美國將必須在未來的12或可能是24小時內做決定」和「這件事不

「協議」：解決古巴問題

在美國做出關於軍事行動的最後決定前，赫魯雪夫動了。十月二十七日的事件，包括一架在古巴上空被擊落的 U-2 和另一架闖入蘇聯領域的 U-2，打破了莫斯科任何的自滿情緒。更糟的是，來自卡斯楚的訊息在十月二十八日星期天早晨（莫斯科時間）到達了莫斯科。在這則訊息中，卡斯楚寫著：在接下來的 24 到 72 小時中，一場來自美國的攻擊「幾乎是不可避免的」，大概會是一場大規模的空中打擊，但也可能是侵略行動。如果美國的確入侵了，卡斯楚竭力主張赫魯雪夫要考慮使用蘇聯的核子武器對抗美國人，以「消滅這樣一個危險」。卡斯楚寫道：「不論此一決定有多困難和多讓人恐懼，我相信，沒有其他的手段了。」

129

阿列克謝夫也回報關於卡斯楚對於十月二十七日蘇聯公開提議的反應，卡斯楚確信美國會拒絕。雖然他再度向他的古巴同僚保證，不會有蘇聯拒絕他們的「義務」的危險，阿列克謝夫提醒卡斯楚，「在當前的情況下，不適宜再添加讓形勢加劇惡化而發起挑釁的行為。」卡斯楚表示他了解了，但「考量到部隊士氣的提振以及美國人的警告，我們的朋友被逼採取此一措施。」¹³⁰

赫魯雪夫看起來被來自卡斯楚敦促他使用核子武器對抗美國的訊息警示到，在接下來的一則給卡斯楚的訊息中，他提及此一「非常令人擔憂」的訊息，其中「您提議我們對敵人領土實施核武第一擊。」「自然地」，赫魯雪夫補充表示，「您了解這會將我們帶到何種境地，它將不會是一場單純的打擊，而是熱核世界大戰的開端。」¹³¹

甘迺迪簡練的公開訊息在十月二十八日星期日到達莫斯科的赫魯雪夫手上，堅持蘇聯要從古巴撤出他們的飛彈，並提議解除隔離封鎖和保證不入侵古巴為交換。赫魯雪夫在十月二十八日中午召開主席團特別會議，此時有著於之前完全不同的評估。他警告他的同僚，他們正「與戰爭的危險及核子浩劫面對面，搞不好可能會消滅半數的人類。」他繼續表示。「為了拯救世界，我們必須撤退。」

132

能等，且他最好明天以前就聯絡赫魯雪夫先生並從他身上拿到承諾」，杜布里寧透過正常管道傳達這個訊息，需要 8 個小時的傳遞時間，而不是用電話傳遞。當被問到此一問題時，杜布里寧解釋：「我們沒有習慣或是前例以電話傳遞。」 Interview with Allison, November 6, 1998.

¹²⁹ Alexeev to Foreign Ministry, 25 October 1962; Castro to Khrushchev, 26 October 1962, 兩者皆收於 CWIHP/Harvard Collection; Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63.

¹³⁰ Alexeev to Foreign Ministry, 27 October 1962, in CWIHP/Harvard Collection. 阿列克謝夫的報告在描述蘇聯或古巴是否擊落 U-2 這一點上十分奇怪地語焉不詳。

¹³¹ Khrushchev to Castro, 30 October 1962, in released correspondence at JFKL; Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63.

¹³² Fursenko & Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 282.

在這份公開聲明後，但在赫魯雪夫提出特定的撤退條款前，杜布里寧和羅伯·甘迺迪對話的電文到達，它同時傳達威脅與讓步。特別是電文表示：「美國政府已決心除去那些基地——在最極端的狀況下，會升高情勢轟炸它們」，除非蘇聯同意「暫停古巴飛彈基地工程的進行，並在國際控制下採取措施，使得這些武器不可能使用……」。總統不認為在解決此一「從土耳其撤出美國的飛彈」議題上有任何無法克服的困難，考量到存在於北約架構內部的程序，我們需要四到五個月。」根據杜布里寧的電文，羅伯·甘迺迪以強調「當前的情況，不幸的，來解決整個議題只有很少的時間。不幸的，事件的發展過於快速」作為結束他們之間的對話。杜布里寧在結論做評，表示：「我應該說，在我們的會談中，羅伯·甘迺迪非常的生氣；無論如何，我從來沒看過他這樣子過。他甚至未試圖在不同的主題中進行爭論，就像他通常會做的，而只是不斷地回到一個主題：時間是至關重要的，而我們不應該錯過這個機會。」¹³³ 這份來自華盛頓的報告使赫魯雪夫更加堅定，而他的主席團傾向說「好」（*da*），並迅速這樣說。

莫斯科時間下午五點（或華盛頓時間早上九點）一份報告出爐，甘迺迪將做另一次對美國人民的演說，增添一場美國軍事行動迫在眼前的恐懼。很明顯地，該報告是甘迺迪十月二十二日演說的重播。一則緊急的、安撫的同意「拆除您所描述的攻擊性軍備，並裝箱送返蘇聯」的訊息準備好並迅速地透過無線電廣播，以確保它能及時到達華盛頓。

在危機結束後的一段時間裏，甘迺迪的最後一步被描述為「特洛勒普計謀」（Trollope Ploy），讓人想起維多利亞時期的小說家所撰寫的一幕重覆出現的場景，一位急切的少女將緊握她的手解讀為求婚的行為。然而，按照來自蘇聯檔案的證據，更恰當的隱喻為黑澤明的經典電影《羅生門》，其中強盜明顯企圖強暴一位試圖引誘他的少婦。為了終結這場危機，甘迺迪本已預備付出更多的代價，而赫魯雪夫則願意收少一點，彼此對對方所需要或是了解都高估了一些。甘迺迪提議土耳其的飛彈，但在赫魯雪夫知道之前，甘迺迪已經將他的提議變得更誘人，他選擇單以不入侵保證來交換蘇聯撤出古巴境內的飛彈。

當莫斯科電台正在轉播此公開訊息，兩則更進一步的信息倉促地送到華府的杜布里寧手上，表示「速速聯絡羅伯·甘迺迪」並傳遞下面緊急的回應：「莫斯科充分理解羅伯·甘迺迪在總統指示下表達的想法，今天，回覆將會透過電台廣播發布，而該回應將會是最有利的。」第二份信息則表示：「在我於十月二十八日發送給您的信函，設定以公開的方式發布，因為您的希望，我並未觸及此項由

¹³³ “Dobrynin’s cable to the Soviet Foreign Ministry, October 27, 1962,” *CWIHP Bulletin*, Issue 5 (Spring 1995), pp. 79-80, 重印於 *Fourteen Days in October: The Cuban Missile Crisis on Operations* Center Website, <http://tqd.advanced.org>.

羅伯·甘迺迪所傳達的事情。但所有的提議，也包括此封信函，所根據的土耳其議題，乃是您已同意而在我十月二十七日信函上所提及，並從貴方的羅伯·甘迺迪同一日與我方大使會談中所宣布的。」¹³⁴

當時已沒有時間和卡斯楚商量的了，他和全世界其他人一樣，從收音機中知道赫魯雪夫的決定。普利耶夫遭到指責過於「莽撞」的擊落U-2，所有的蘇聯飛機都停飛，以避免任何更多的衝突。¹³⁵

隨著赫魯雪夫宣布飛彈將被撤離，最高度的緊張時刻過去了，但危機尚未結束。接下來數天的時間，證據相當含糊不清。十月二十九日的低空偵蒐任務顯然顯示建築工事實際上仍在進行，參謀首長聯席會議認為赫魯雪夫的動作乃是拖延美國行動的詭計。與此同時，宇譚在訪問哈瓦那並安排聯合國對飛彈的檢查與移除時，施壓美國不可進行任何更多的監視動作。

甘迺迪發現自己落入一個尷尬的處境，大眾認為此次危機已經結束，並預期飛彈被撤除的證明，但並沒有這樣的證明可以給他們。甘迺迪除了他自己對赫魯雪夫是真誠的這樣的信任以外，沒有多少證據證明，這個信任幸運地得到古巴和中國將蘇聯看成是背叛者的憤怒的相關情報所強化。

十月二十九日杜布里寧傳遞了赫魯雪夫第二封私人的信函，對羅伯·甘迺迪提及土耳其的飛彈。第二天，他被這個比較年輕的甘迺迪召來，實際上將該信函仍到大使的臉上。那一天，羅伯·甘迺迪草草記下他說的話：「沒有交換條件，我告訴過你，這封信函卻讓它看起來有。」飛彈會離開土耳其，「你有我在這事上的話，而那就足夠了……；如果你公布任何文件表明有這樣的協議，那麼它就取消了。」杜布里寧答應不會公布任何事，他把那封信函收回，而美國政府的紀錄上從來沒有收到過。¹³⁶

十月三十日，赫魯雪夫送了另一封信函給甘迺迪，漏掉任何提及木星的字語，並視危機已經達成協議。他表示他對於「貴我兩方在主要債務清償中，危險危機所殘餘的部分」有興趣，¹³⁷ 赫魯雪夫要求立即解除隔離，並希望甘迺迪也

¹³⁴ Fursenko and Naftali, p. 286.

¹³⁵ 參見 *ibid.*; Foreign Ministry to Washington (handwritten by Gromyko in Soviet archives), 28 October 1962, in *CWIHP Bulletin*, Issue 5 (Spring 1995), p. 76; Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 284.

¹³⁶ Schlesinger, *Robert Kennedy and His Times*, p. 523. 杜布里寧對於此一不愉快會面的描述不太一樣。他向莫斯科報告羅伯·甘迺迪已拒絕接受這樣一封信函，宣稱它「可能對我未來的政治前途造成不可挽回的傷害。」Dobrynin to Foreign Ministry, 30 October 1962, CWIHP/Harvard Collection.

¹³⁷ 這封信函於一九九二年解密，現可於約翰·甘迺迪圖書館取得。

許考慮放棄美國在關塔那摩的基地，但該信的語氣是友好的。赫魯雪夫補充道：「考量到那些身患軍事之癢的力量，您明顯地守住了一個克制的立場。」「我們找到一個合理的折衷方案」，而且「明顯地，您在此的角色是克制的。」

甘迺迪仍然相當謹慎，檢視入侵的計畫，將所有軍事預備都就定位，並儘快恢復空中偵蒐。就如麥納馬拉和其他人之前所預期的，宇譚的任務在聯合國檢查方面沒有產生任何的機制。卡斯楚拒絕在這份協議中扮演他的角色，他不會在古巴島上和任何核實體制或是空中檢查合作。¹³⁸當然，替代一個聯合國體制的會是美國的偵察——在華盛頓造成類似關於如果一架飛機被擊落，會計畫攻擊古巴的擔憂。幸運的是，在十一月一日，美國的偵察機查明飛彈正準備從古巴移除的正面徵兆，U-2 和低空偵蒐飛行都在十一月時繼續下去。

與此同時，美國在紐約的談判小組發現蘇聯的談判者並未將伊留申 28 轟炸機算入攻擊性武器之列。在十月初，甘迺迪政府曾願意忽視這些飛行器，而不去挑起一個危機，但現在它們已經成為甘迺迪已公開宣誓除去的威脅的一部分了。

這兩個問題，缺乏查核及伊留申 28 的地位，拖沓了整個十一月在紐約的主要議題會談。

這些議題本質上決定的結果，由甘迺迪於十一月二十日的一場記者會所宣布。伊留申 28 將在 30 天內離開古巴，不會有聯合國的檢查體制，但美國軍方允許察看蘇聯船艦離開，其貨物將在這種情況下可視，美國將使用其自身的偵蒐方式來監看古巴境內的遵循舉動。封鎖最終得以解除，美國在高度防衛態勢下所動員的武力將回到正常和平時期的部署，戰略空軍司令部將結束其空中警戒。

在甘迺迪總統記者會中比較不清楚的，除了那些小心咀嚼他的語彙的人注意到外，就是十月二十七、二十八日原始協議的地位，其中以蘇聯(被核實的)撤退「攻擊性武器」交換美國不入侵古巴的保證。美國政府已經做結論，如果古巴不允許協議的核實，關於協議的古巴部分就取消，將不會有超過任何國家在現行國際法下所享有的保護措施以外的不入侵保證。甘迺迪總統直接告訴蘇聯特使阿納斯塔斯·米高揚，如果在原始信函中同意的聯合國檢查沒有被維持，美國總統「只能在情況允許下以最有利的方式行動。」¹³⁹

¹³⁸ USUN New York 1585, 1 November 1962, 重印於 Chang and Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, 1962, pp. 249-51.

¹³⁹ 參見，例如，Martin to Alexis Johnson, "Invasion," 30 October 1962; Ball through Bundy to President Kennedy, "Suggested Policy Line for Cuban Crisis," 10 November 1962; 國務院十一月二十日記者會的簡報報告；及甘迺迪總統就此點對米高揚在他們一九六二年十一月二十九日的會議中關於對話備忘錄的解釋，全部收於 Cuban Missile Crisis Files, 1992 Release Box, National Security Archive.

但甘迺迪不再像六個月前對入侵古巴感到焦慮，美國與蘇聯已經一起草草制訂一個新的協議，甚至是更為單方面且並不需要古巴的合作。蘇聯也指示其在古巴的軍隊不可擊落任何美國的偵蒐飛行器。周期性的 U-2 飛行一直持續到衛星蒐攝取代它們的地位。如果一架美國的飛機被擊落，美國的部隊仍然作勢要攻擊古巴的高射炮陣地。¹⁴⁰

到了一九六三年夏天，中情局的反卡斯楚任務行動，已回復到他們在一九六二年夏天在蘇聯的軍備船運開始的狀態。華盛頓再度回到一個判斷低風險及低回報的政策—輕微的騷擾大概是不足以扳倒卡斯楚，但也不足以把美國拉扯到對古巴公開或直接的干預。

同樣在甘迺迪十一月二十日記者會中沒有談的，是任何關於木星飛彈的討論。這件事並未被遺忘，但由美國以合適的渠道，即透過北約，加以處理；作為北約核子軍事態勢更廣泛檢討的一部分，以及建立一個可能的北約多邊核子部隊。魯斯克和麥納馬拉和土耳其和義大利的對口，於一九六二年十二月在巴黎所舉辦的下一場北約部長級會議中討論這個計畫。就如同一名代表所說的，這是一場受到幾乎是「無法忍受的安祥」所標誌的會議，沉浸在對美國處理古巴危機深深滿意的氛圍中。在公開的鎂光燈外，在成功的熱烈氣氛中，土耳其對木星飛彈可能被一個更為先進的北約嚇阻體系加以替換，變得較為放鬆。¹⁴¹ 木星在一九六三年四月被移除，一艘北極星飛彈潛艦入駐地中海，所有的「十月飛彈」都撤走了。

¹⁴⁰ 參見 Bromley Smith to File, "Summary Record of Executive Committee Meeting No. 27," 19 November 1962, in National Security Files, Box 316, Executive Committee Meetings, vol. III, Meeting 25-32a, JFKL; 及 Gromyko to Mikoyan (當時在哈瓦那), 18 November 1962, CWIHP/Harvard Collection.

¹⁴¹ 參見 Ankara 619, 13 November 1962, National Archives, Decimal Files, 782.56311/11-1362; Deptel 1151, "Jupiter Missiles," 18 December 1962, in *FRUS 1961-1963: West Europe and Canada*, vol. 13, pp. 460-61. 關於「無法忍受的安祥」，參見 Paris Secto 22 (Eyes Only from Rusk to President Kennedy and Ball), 15 December 1962, in *ibid.*, pp. 458-59.

第七章 結論

在前面的章節裡，我們已經檢視古巴飛彈危機，並且在三個制高點上各停頓一陣，這讓我們得以探討這場危機的關鍵謎題。儘管這些章節仍未能解答發生了甚麼事還有原因何在，但它們確實揭露了很多新的或在此之前未受重視的特點，也為事件各種結果的成因提供豐富的假說(hypotheses)。此外，這三個案例研究也提供證據，證明不同分析所提出的解釋的本質。這三種分析模型中——模型一：理性行為者、模型二：組織行為、模型三：政府政治，沒有任何一種只是單純地描述事實。在試圖對事件提出解釋的時候，每一種模型都挑出某些特點，視之為相關的決定因素。每一種在梳理大量的細節時，都只使用了數項有限的因果線頭，而這些線頭都與最重要的事件「成因」交織在一起。再者。每一種模型在解釋危機的主要謎題時，都強調不同的因素。而差異的源頭在於各自所採用的概念模型不同。

概念模型遠遠不僅只是單純的觀察視角或途徑。每個概念模型都包含一組預設和分類範疇，它們影響分析者認定哪些事值得探討、所提出的問題、尋求證據的分向、還有所產生的答案。這三種關於飛彈危機的解析，證明了各個模型的複雜性以及它們如何產生不同的解釋。

總結：詮釋(interpretation)的不同

第二章、第四章和第六章從不同的概念角度對飛彈危機提出假說，顯示出它們彼此間在強調重點與詮釋上的差異。歷史學家在解釋事件時，常會有不同意見、重新詮釋(reinterpretation)，以及修正(revision)。然而本書對飛彈危機的詮釋，反映的不只是從蘇聯檔案和美國錄音帶中找到的新證據，當我們從某個視角轉移到另一個視角的時候，也反映我們對這些證據的重新詮釋。使用顯微鏡或是用望遠鏡，再觀察同一個基礎事實時會出現不同的影像。

蘇聯為何決定運送核子飛彈到古巴？模型一的分析會提出幾個假說：防衛古巴、重新恢復戰略核武的權力平衡、或是為柏林的衝突提供籌碼。當越來越多蘇聯決策和飛彈部署細節的紀錄被公開時，保衛古巴的假說顯得比較不可能，飛彈權力平衡假說的可能性則變高。但是當模型一的分析看到更多關於赫魯雪夫的資訊、他個人的利害和投入、還有他在那時期的發言與思考(很多都是新近才出現的資料)，故事有了新的樣貌，將飛彈權力假說與柏林求勝的戰略連結起來。而赫魯雪夫個人在飛彈危機之前對柏林的強調以及在飛彈撤離後不再強調柏林的

態度，更強化了這個解釋。這部分是湯普森對於 1962 年夏天赫魯雪夫的柏林政策，所提出的「理性行為者」謎題中所缺少的一塊。

美國決定以封鎖政策回應，對於模型一分析家來說，反映的是甘迺迪的理性思考，這部份則是在秘密錄音帶中首次為外界所知。他認為他面臨的，是選擇 10 月的古巴核子危機或是選擇 11 月的柏林核子危機——而且是在比較不佔優勢的情形下。對古巴採取攻擊可能激起蘇聯對柏林的還擊。封鎖(只針對沒有被運到柏林的事物)看來是合理的折衷選擇。美國宣布他的要求、展示其決心、運用它在區域內的軍力優勢——不採取直接攻擊。錄音帶和其他新近解密的文件顯示的是比先前所知的更為複雜的意見，其中包括兩種截然不同形態的封鎖。對模型一的分析家而言，蘇聯最終決定讓步，是美國具有的戰略與戰區總合軍事優勢，以及清楚展現其決心之後的合理結果。

模式二的注意焦點放在相關政府組織可以採取、不能採取、以及如果沒有權威方向時可能會有的作為上。蘇聯在古巴部署飛彈的很多面向都無法用模型一來解釋(也因此讓華府官員在運用這個隱含的模型分析蘇聯行動時感到困惑)。拜模型二的問題和蘇聯方面新證據之助，我們得以了解，蘇聯軍事力量的組成成分如何影響到赫魯雪夫的決策，他原本只打算運送若干核子武器到古巴，後來改為大規模部署，包括同時部署遠程彈道飛彈和中程彈道飛彈，以及大量用於海岸防禦巡弋飛彈的核彈頭。雖然蘇聯軍方的計畫遠超出赫魯雪夫的部署目標，他的決策成為軍方行動的機會。赫魯雪夫將戰術核武加入部署清單以嚇阻美方攻擊。但是在公開對峙，美國正考慮採取空襲或入侵行動的時候，這些組織從未考慮警告美方有這些武器存在，原因是它們的運作程序尋求的是向敵方保密，而不是提供資訊。另一方面，美國從沒想過他們在古巴面對的是如此龐大的核武軍火庫。甚至遠多於戰術核武飛彈的武器庫(這是赫魯雪夫原本的想法，從一份組織清單中選出)，這些有關巡弋飛彈的決定基本上是組織的決策，一旦美國真的執行它們計畫中的入侵行動，這些決定便有可能成為核戰的導火線，特別是如果美國一開始就採取美國參謀首長聯席會議所偏好的突襲。

透過模型二的視角還有新的來自蘇聯方面的證據，偽裝不足的原因也變得清楚，其根源不是因為無能或聰明的政策設計，相反的這是固定的例行常規，制定這些常規時所設想的情境從來不需要偽裝，另外則是因為戰略火箭部隊依據自身優先順序，在便利性與隱密性之間所作的取捨。美國情報組織如果不是因為在數年和數月前為了另一個目標而部署了額外的人力和工作，它們也不會發現蘇聯正在部署飛彈。

對於模型二的分析家而言，大型組織原本的能力預示了甘迺迪會選擇封鎖：

空軍無法執行甘迺迪想要的空襲，海軍有辦法進行封鎖，達成甘迺迪的目標。但封鎖創造出新的危險，例如執行反潛戰術以對付潛艦，但艦上可能配有核武，而華府並不知情。甘迺迪下令其軍隊出動，藉以向赫魯雪夫傳達訊息，但又一次，模型二的故事說明大型組織啟動運作，並與其他組織以總統很難想像的驚人方式互動(舉例而言，他在土耳其緊急防衛計畫【Emergency Plan for Turkey】的案例即嘗試這麼做)。當在土耳其的木星飛彈在這場危機中成為焦點之一時，新的證據顯示甘迺迪面對的，是一個將他的擔憂加到既有的多邊核子武力計畫中的國務院，不管這個計畫與當前核子危機的緊急狀況是否有關聯。

模型三用一種有力的新觀點剖析赫魯雪夫的決策，顯示出他對情勢的瞭解最多只能說是含混不清。他的判斷沒有顯示任何高品質商議的屬性。依賴著不穩定且時常不正確的資訊，也沒有類似美國決策過程中例行性的持續分析，他帶領一個由顧問和競爭對手組成的抑鬱而不定期的團體。事實上，他最有能力的美國事務專家甚至不知道飛彈正在部署中。

在華府，發現蘇聯飛彈的故事是一場政治官員間的政治拉鋸戰。麥康支持監控，但是他的建議帶有先入為主的偏見，因為他是在一個決定貓鼬作戰計畫的未來的團體中提出。貓鼬計畫的目標是卡斯楚，麥康藉此建議鼓吹支持這項計畫。他的主張小幅獲勝，但是只有在最後一刻。為了贏得與麥康及其他支持入侵古巴的鼓吹者間的政策辯論，彭岱幫助他的總統確保一個政治上站得住腳的公開承諾。但是當蘇聯的欺騙被揭穿時，他發現他據以勝過主張入侵古巴陣營的計謀，反而讓甘迺迪陷入威脅發動戰爭的困境。

模型三也重新詮釋了封鎖的決定。經過多日商議完成，獲得甘迺迪同意支持的封鎖計畫，其內容來自一位共和黨人和職業外交官。總統最重視的顧問之一彭岱，有一天改變立場轉向支持空襲，他原本主張按兵不動(等待即將到來的柏林衝突)。¹另一位重要顧問麥納馬拉，在第一週的討論時他是主要的「鴿派」，支持封鎖/談判/交易的方式。但在第二週，他似乎完全支持軍事行動的選項，覺得突襲古巴的行動有新的優點與可能性。

在危機的最終解決中，模型三幫助我們發現新的動力。赫魯雪夫的評估基本上在一天的時間做了 180 度的翻轉，其決定深受新的資訊所影響——有的真、有的假。蘇聯軍官故意擊落一架 U-2 偵察機，殺害美國飛行員。美國人以為是莫斯

¹ 如同第六章曾提到的，邦迪(Bundy)後來表示，10月19到20日時，在甘迺迪總統的要求下，他持續讓空襲的選項保持開放，而甘迺迪總統的要求是在10月19日的早晨提出的。如果邦迪所說的是真的，至少，這代表甘迺迪若非一直很強烈的傾向於這個選項，那就是甘迺迪受到19日早上所收到的參謀總長聯席會議強烈而一致的意見所影響，而且他受影響的程度比他顯示出來的更高。

科下的命令，但是赫魯雪夫甚至不知道他自己政府的部隊發射了地對空飛彈。模型三揭露出甘迺迪和赫魯雪夫共享的看法與他們同事的觀點之間的細微差異——最後危機解除時證明這些差異具有決定性的影響。

當卡斯楚拒絕接受美蘇協議時，協議的內容被改寫，而且美國不會入侵古巴的保證也被悄悄地移除。同時，卡斯楚試圖在 11 月重新發動這場危機，打下美國偵察機。但是這一次，蘇聯政府已經說明它的命令為何，它的空防軍官將不會提供協助，而飛彈是由他們掌控。

對模型三而言，甘迺迪和赫魯雪夫一直是故事裡的主角。但這個故事中他們被告知、誤導、說服或是被他們周遭的官員所忽視。這在有的情形下是好的，有的不好。幾乎每一天領導人所須做的選擇都被重新塑造，而重塑方式則端視資訊和環境是怎麼提供給他們當作行動參考的。模型三也認為，領導者會受其位置與特有責任影響，也就是落在一個人肩上的非常重擔，亦即發動核子戰爭的終極權威。這是總統和主席共享的孤獨重擔，而在危機最高峰時，這成為兩人之間的紐帶，幫他們找到出路。

當我們思考最終因果關係的時候，很明顯地需要全部三種視鏡。痛苦的「要不是」測試(but for which test)要求我們找出主要影響因素，要不是有這個因素，則這種結果將不會發生，或是結果將會大為不同。²

如果換一個蘇聯領導者，或者如果重要決策是用另一種方式達成，就很難想像蘇聯政府還會出現這個衝動的決策鍊，它使得赫魯雪夫走向他自己所謂的柏林「災難邊緣」，並且在之後促使他達成這樣一種高風險的解決方案。矛盾的是，赫魯雪夫本人看起來是真心恐懼核子情勢的升高。當他的策略被發現時，強烈的情緒讓他拒絕在柏林向美國報復的建議，並且在最後退讓，而非挑起戰爭風險。

在華府，除了彭岱這個固執的鼓吹者，很難想像派任何 U-2 偵察機飛越古巴。如果飛彈到了部署完成才被發現，讓赫魯雪夫的計畫變成既成事實，封鎖將變成無用的姿態，而對抗的場景可能會轉移到更具爆炸性的柏林——正如赫魯雪夫想要達成的目標。

對甘迺迪而言，1961 年豬灣事件的失敗在他的意識裡深深刻印了危機決

² 有關為了解釋單一重要事件——德國的統一，需要使用多個(13 個)自變項(independent variables)來解釋一組特定的依變項(dependent variables)一事，有個類似的論點提供了一個概要的例子：參見下面這本書平裝版新版前言的闡述：Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, ppk ed.(Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp.vii-ix.

策的關鍵教訓。自此之後他思考任何重大的外交動作時，都會找他的弟弟羅伯還有他信任的文膽索倫森。如果飛彈危機發生在這次失敗之前，或是甘迺迪在這次事件的表現跟豬羅灣一樣，結果可能會變成一場災難。

如果 1962 年時盛行的是今日的遊戲規則，媒體無所不在，而且消息不時的走漏，將會使得甘迺迪必須在一或兩天之內做出決定，而非四或五天。有一段錄音甘迺迪兄弟兩人單獨在橢圓辦公室的錄音正好就在討論這一點。羅伯·甘迺迪說：「我是說，如果這件事被外界知道，你就必須做出決定，並且被迫有所行動……那將會非常艱難。我想我們會……」甘迺迪總統：「【錄音不清楚】空襲？」羅伯·甘迺迪：「是的。」³ 假如空襲引發蘇聯在古巴的部隊回擊，或是攻擊在土耳其的飛彈，並且升高為戰爭，有誰會注意到這個很容易被忽略但具關鍵重要性的影響因素？

在不同時刻各有不同的顧問扮演關鍵角色。尤其是麥納馬拉，在危機第一天遏止了採取軍事行動的衝動。如果寇蒂斯·李梅是參謀首長聯席會議的主席，並為他的戰術空中武力的能耐多遊說一番以使他的政策主張被採納，則空襲的選項看起來將更有吸引力。如果艾奇遜是國務卿，將會更為強力地推動空襲選項。如果沒有人想出封鎖這個使用武力，但介於攻擊與談判之間的折衷選項，最後的決定將相當不同。入侵古巴的誘惑一直存在羅伯·甘迺迪的腦中，而外在的冷靜因子例如羅伯·羅威特也絕非必然會存在。

甘迺迪總統也將英國大使大衛·歐姆斯比-戈爾帶進他的諮詢圈裡。出於歐姆斯比-戈爾的建議，美國將封鎖線後退，好讓第一艘蘇聯艦艇不會在夜間通過這條線並在 10 月 24 日破曉被攔截下來，相反地它會在破曉四、五個小時後的上午時分才被攔下。我們現在知道蘇聯對艦艇的指令是在夜間下達，而這些艦艇一直到 10 月 24 日的上午才確定要折返。如果不是歐姆斯比-戈爾的建議，蘇聯艦艇將會在破曉被攔截，第一艘可能被攔下的艦艇(美國稱之為基莫夫斯克號)載運的是整個蘇聯軍火庫裡最有價值而敏感的武器——中程彈道飛彈。這艘船艦如果被攔截會有甚麼反應？此時護衛基莫夫斯克號的核子潛艇對這個意外會執行甚麼指令？我們都不知道。但顯然美國海軍將會攻擊這艘潛艦而不會坐冒被攻擊的風險。基於麥納馬拉的警告，甘迺迪同意不要干涉這項組織計畫或美國船艦維持的無線電靜止(radio silence)。

這些如果怎樣就可能怎樣的假想可以一直列下去。當中包括很多看起來不重要的組織細節，例如有幾份紀錄注意到並命令一艘美國部署在古巴近岸的情報船

³ 10 月 23 日晚間的對話，見 Ernest May and Philip Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House during the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p.344

撤離，因此讓牛津號沒有像後來的情報偵蒐船例如自由號和普韋布洛號遭受到暴力命運。⁴10月27日甘迺迪撤回空襲蘇聯防空設施報復其擊落U-2偵察機的命令。雖然他四天前才緊急做出發動這個空襲的判斷，之後並且差點授權國防部在若干情況下可以自行發動此種攻擊。⁵

在蘇聯一方，新的證據和使用其他模型所做的進一步分析，改寫了蘇聯政府如何決定讓步的故事，原因不是因為封鎖，而是擔憂美國攻擊古巴以及後續的戰爭。目前看來，有項警告美國即將入侵的錯誤情報讓赫魯雪夫決定退讓。相反地，如果他接獲的是正確的情報，讓他懷疑而非懼怕美國高層的決心，則我們將無法確定他在10月25、26、27或28日還會不會作出一樣的決定。透過分析組織細節，例如在克里姆林宮與美國大使館之間傳送機密電報的緩慢過程，有關蘇聯想要公開提出「木星提議」而非私下提出一事浮現一種假說。蘇聯這個決定讓美國必須明確地拒絕這項提議並且再次威脅採取攻擊行動。同樣的組織常規組合讓羅伯·甘迺迪私下向蘇聯大使杜布萊寧傳達的訊息，一直延遲到赫魯雪夫決定撤退後才傳達到莫斯科。即便這個訊息顯然十分緊急，美國威脅要在12小時內採取軍事行動並提供明顯的誘因以避免戰爭，杜布萊寧仍依照組織流程傳送電報。甘迺迪總統和他八位最親近的顧問決定私下向赫魯雪夫承諾最終將會單方地撤離木星飛彈，並且甚至對執委會的其他人也隱瞞這個關鍵秘密。⁶

總結：答案不一樣？還是問題不一樣？

相互競逐的不同詮釋反映每種模型對同一個問題提出不同答案的傾向。但是當我們觀察我們使用的這些模型時，同樣驚人的是它們理解問題、提出謎題、拆解總結問題(summary questions)、還有在尋找答案時挖掘證據的不同方式。美國為什麼封鎖古巴？對模型一分析家來說，這個「為什麼」問的是如何解釋美國在面對蘇聯於古巴部署飛彈的戰略危機時，選擇封鎖作為解決方式的理由。對模型二的分析家而言，挑戰在於找出關鍵組織為何，沒有這些組織就不會有封鎖。模型三的分析家會將「為什麼」理解為政治參與者間的政治談判，各個參與者各有其獨特的利益、對於該採取甚麼作為有相當不同的想法；對各個相互競爭的偏

⁴ 「自由號」在1967年以阿6日戰爭時於地中海執行任務，遭到以色列空中攻擊，普韋布洛號則在1968年在北韓外海遭到北韓攻擊。

⁵ 執委會10月23日的會議，如前註 pp.297-99。

⁶ 在飛彈危機20週年時，鮑爾、吉爾派崔克、麥納馬拉、魯斯克、索倫森都承認有此提議。這件事最早是由亞瑟·史勒辛格二世在《羅伯·甘迺迪與其時代》(Robert Kennedy and His Times, New York: Houghton Mifflin, 1978)一書中完整披露。就像羅伯·甘迺迪那時候一樣，他們解釋並沒有這樣的交換條件(quid pro quo)。不過他們表示：「這個……保證被保密，是因為那時少數知道的人都一致同意，不管採取任何其他方式對美國與其盟邦都會有爆炸性和破壞性的後果。」為了正當化這個「秘密外交，包含秘密保證」，他們辯稱：「如果讓對手國了解我們的根本意圖將有利於我們的國家時，我們就應當找出有效的方式來確保對方了解。而秘密保證在下面這兩種情形下是正當的：(a)承諾可以履行、(b)沒有其他途徑可以避免對國家正當利益的重大損害。」見 Time, September 27, 1982, p.85。

好，如何在最終選擇的行動中被混合起來的過程，也各有其觀點。

典型地，在指出被解釋的對象時，用的都是最一般性的語彙，例如封鎖。事件的相關特徵則被留到未加說明、通常很隱晦的附錄中。因此，對於典型的模型一分析家來說，「封鎖」是一個總合性(aggregate)的行為。所理解的環境脈絡、正式決策、還有執行都屬於統一協調的理性決策的面向。模型二和模型三分析家則堅持將封鎖拆解成它的組成要素。模型二分析家比較專注在問題上，例如飛彈在甚麼時候被發現、相關組織如何界定行動選項、還有執行封鎖的細節。模型三分析家專注於決策者間對蘇聯飛彈威脅截然不同的看法，還有對於應當採取何種行動的不同判斷。

要解釋封鎖，模型一分析家檢視的是美國的戰略計算式子：蘇聯飛彈造成的問題、相關的美國利益、與美國其他承諾(例如保衛柏林)的關係、以及美國與蘇聯能力的對比。解釋意味著將封鎖視為一種回應戰略問題，為了達成某個目的而採取的作為。對典型的模型二來說，鑒於有採取行動的需要，這個特定的「解決方案」乃是組織行為的副產品。分析家強調，組織在選擇與執行上的能力，也強調其限制。組織行為解釋了為什麼是在 10 月 14 日這一天發現問題(而非兩周前或兩周後)、組織常規界定了選項、組織執行封鎖。解釋要先找出現有組織與它們在 $t-1$ 時點的常規，並且說明在 t 時點所發生的事件。模型三分析家則解釋在相關賽局中參與者的行動，而這個賽局將產生出一個綜合性的結果，也就是封鎖。由各自分享權力但對問題認定不同的參與者所進行的談判，所可能產生的結果是：有一天在某個現有政策辯論的脈絡下發現了飛彈；界定問題並且認定必須採取行動回應；強調從可能性清單中找出的選項子集合；分析某些議題時的想像與分析其他議題時的缺陷。最終，封鎖就是從這些考量的混合中形成。若參與者與賽局的許多特徵都不相同時，所選擇的行動將會截然不同。

模型二和模型三所要求的資訊超過模型一所需。搖椅上的戰略分析家(在華府或甚至劍橋或沙洛斯維【Charlottesville】)可以對美國或蘇聯的國家成本與利益提出解釋。要了解國家利益極大化的選項，需要的主要是分析如果站在該國立場將如何解決問題。而以組織能力與產出為焦點的分析方式，或是關注個人間談判議價的分析方式，則需要更多資訊。某些觀察家(特別是參與賽局的行為者)，在分析他們本國政府的行為時用的是某個版本的模型三，但在分析其他國家時則退回到模型一。因此資訊成本可以說明為何會有不同的解釋。

然而，比起對於資訊的特殊需求，更關鍵的是，不同模型在承認它們對獲取更多證據的依賴時，彼此間的能力差異。對於典型的模型一分析家而言，關於天空中照相偵察的時機與後勤只是某種科技上的枝節，而非某個決定性因素的關鍵

證據。只有模型二的分析家會試圖收集並分析現有組織的結構與常規的資訊。模型三對於每一天議題如何被形塑與再形塑的執著、對於特定參與者的優勢與劣勢的關注、以及堅持回溯曾被鼓吹但忽視的選項，這讓其他分析家認為是過分關注於河流中短暫形成的漩渦。追蹤漩渦的資訊成本過高；且對他們而言造成離題而忽視真正全貌的風險也太高。

因此，對這個問題——「是答案不同還是問題不同？」——我們的答案是：兩者皆是。一方面三種模型對同一事件會產出不同的解釋，另一方面三種模型對相當不同的事件內容提出不同的解釋。觀察視鏡不只對(在他們的總結問題中)看起來一樣的問題提出不同的解釋。觀察視鏡也影響被分析家認為是重要謎題的特徵、被認為有關聯性的證據、檢視證據所用的概念、以及怎麼樣算是解釋。我們的三種分析家都不否認古巴飛彈危機裡有數千名以上的人，他們的行動影響了或有可能影響這起事件。但是在提出解釋時，每位分析家強調的都是他認為相關而重要的部分，而不同的概念視鏡會引導分析家對何者相關或何者重要做出不同的判斷。

對於認真的分析家而言，上面這一點的意涵可以總結成兩個彼此有關的要點。第一、釐清哲學家所說的「所解釋項」(*explanandum*)，也就是被解釋或預測的事項。第二、相較於先入為主地將所解釋項描述成「選擇」、「產出」、或「結果」，我們應當從現象開始：亦即我們可以想像成用相片快照或一連串電影鏡頭捕捉的，已經發生或出現的事實。要注意，在描述現象時，可以有不同的抽象或詳細程度。在最抽象的層次，封鎖是美國軍方對蘇聯暗中部署的行為所做的強力回應(相較於不做回應或不使用武力)。但是我們可以進一步地用描述符(descriptor) (a,b,c,.....n)勾勒出一幅海軍艦艇包圍古巴的圖像，其中將包括(a)海上封鎖、(b)古巴外海 500 哩的弧形區域、(c)1962 年 10 月 23 日以及其後、(d)禁止運送武器(除了石油或食物)、(e)輔以大西洋上的反潛(ASW)獵殺行動、(f)提升到三級戒備狀態(DEFCON3)的步驟之一，以及其他等等。當所解釋項的特定描述符都被清楚而更為精準的確認後，許多不同詮釋間的明顯衝突都解決了。

無論是用哪種層次的細節，解釋都尋求找出原因，來說明事實上發生的情況與某些特定或假定的另一種現實狀態之間的差別。因此，在解釋封鎖的時候，會從美國船艦圍繞古巴這個不尋常的事實說起——與幾個月前或幾個月後的情況正好相反，兩個時間點都沒有類似的活動。在這個謎題裡，我們可以繼續分析，不只是封鎖與非封鎖，還有為什麼，在各種軍事回應選項中，選擇了封鎖而非空襲；或是為何設於古巴外海 500 哩而非 800 哩，以及其他等等。為了凸顯這個隱藏的對比，我們要求我們的學生運用賽局或決策理論的決策樹畫出其他的可能結果。藉此他們可以精確地釐清他們想要解釋的對象。對外交事務的研究非常需要更加

精確的語言和指標，藉以指認出待解釋的現象，而且其解釋的方式可以讓我們在類似的事件之間進行比較。因為多數會受到特別關注的事件，例如古巴飛彈，都有很多獨特的特徵，需要獨特的解釋。儘管這在某些情形下是適當的做法，但要把不同案例一般化，我們必須在比較一般性的層次描繪這些現象。此時如我們在第一章提過的，布魯斯·麥斯吉達（Bruce Bueno de Mesquita）與大衛·雷爾曼（David Lalman）的努力，可以當作嘗試的起點。⁷

我們獲得的啟示？

前面章節所發展的論點對美國外交政策、外交政策制定以及分析都有諸多意涵。今日，已經不再有冷戰對抗時期的明確焦點和單一目的，亦即有個最大最高而緊急的威脅已經不再，取代的是美國在世界上應有角色的不確定性和多種互相競逐的看法。國際體系正處於變動之中，並且至少在某些面向上為單極體系。但是，這會持續多久？共享價值與利益的影響已經下滑，而政府官僚組織、利益團體、兩者在行政部門與國會的遊說者，它們的重要性都提高了。在外交政策與決策的研究中，這些變化都顯示必須從根本重新思考：必須比在冷戰時期提出更多基本問題。在尋求答案時我們必須跨出熟悉的領域。我們的論點的意涵有好幾項本身就值得以專文長篇來討論，此處我們只先簡單地陳述四點：(1)模型一、二、三的研究程序問題(cookbook questions)以及特別的工作綜合命題(ad hoc working synthesis)、(2)在飛彈危機中所習得關於戰爭風險的教訓，明確顯示出不同模型所做的預測有重大差異、(3)對美國外交政策議程的再思考，可以藉由重新思考美國當前所受核武之威脅來闡明、(4)不幸地，單以模型一做不到這一點。多重、交疊、相互競逐的概念模型，是當前理解外交政策的最佳方式。

1. 模型一、二、三的研究程序問題勾勒出一項特別的工作綜合命題。

當我們在尋求解釋或預測時，各個模型會引導我們探討某些核心問題，此時使用這三種模型所做出的部分而特別的工作綜合命題，便開始浮現。

模型一的問題包括：

1. 被國家認為是威脅和機會的客觀(或所認知的)環境為何(例如蘇聯在1962年受戰略核武強制【coercion】的威脅)？
2. 國家的目標為何？(例如生存、權力極大化等)
3. 在處理此一議題時的客觀(或所認知的)選項為何？
4. 每種選項的客觀戰略成本和利益為何？

⁷ 參見兩國對抗時，八種可能結果的連續光譜，如第一章註100。也可參見 James D. Fearson, "Causes and Counterfactuals in Social Science: Exploring an Analogy between Cellular Automata and Historical Processing" in Philip E. Teelock and Aaron Belkin, eds., *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives* (Princeton: Princeton University Press, 1996) pp.66-67."

5. 國家在這些條件下的最佳選擇為何(例如在古巴部署中程核子彈道飛彈)?

模型二的問題包括：

1. 國家包含的組織(和組織組成單元)有哪些(例如戰略火箭部隊、格別烏、軍事情報單位等等)?
2. 在產出有關國際環境、威脅、與機會的資訊時，這些組織現有的標準作業程序所構成的能力與限制為何?
3. 在形成行動選項的清單時，這些組織的標準作業程序所創造的能力與限制為何?
4. 無論選擇的是哪一種行動，在執行選擇的行動時，這些組織的標準作業程序會構成甚麼樣的能力與限制?

模型三的問題包括：

1. 參與者是誰? 亦即，在形成選擇與行動時，那些人的觀點和價值是重要的?
2. 那些因素形塑了每一位參與者的(a)認知(perception)、(b)偏好的行動方式，以及因此(c)參與者對這個議題的立場?
3. 那些因素可以解釋每位參與者對選擇與行動的影響?
4. 「行動渠道」(action channel)，也就是在決策與行動時，用以總合各個成員認知、偏好與立場的固定程序為何?

模型與概念的摘要大綱

[illegible]

		避免不確定性 問題導向的搜尋 組織學習與改變 中央協調與控制 政府領導者的決定	議題的各個面向 權力 何謂賽局？ 行動－渠道 賽局規則 做為政治結果的行動
主要推論模式	行動＝為達成國家的目的而採取的價值極大化手段	行動(短期)＝產出與現有產出接近 行動(長期)＝產出受限於組織使命、能力、程式、劇碼和常規	政府行動＝談判的結果
一般性命題	認知到成本會增加＝比較不可能選擇的行動 認知到成本會減少＝比較可能選擇的行動	既有的組織能力影響政府選擇 組織的優先順序影響組織的執行 特別的能力與文化信念 相互衝突的目標將依序處理 執行反映先前建立的常規、標準作業程序、程式和劇碼 領導者咎由自取地忽略行政上的可行性 有限的彈性和漸進的變革 長期計劃 帝國主義 指導市改變	政治結果 行動與意圖 問題與解決方式 位子決定立場 首腦與部眾 51 比 49 原則 國際與國內關係 錯誤期待、溝通不良、緘默、和參與的風格

模型一強調，客觀和認知的環境——即國際戰略市場的情境——在政府選擇特定行動方案時，會構成誘因和壓力。國家(或政府)的目標與方針會創造出以特定方式回應問題的傾向。共享的目標與方針總結了不同國家與不同時間下行為傾向的重要差異。例如，如果不知道美國在 1990 年代末期與 1960 年代中期的外交態度的差異，或是 1960 年代中與 1930 年代中的差異，將會忽視形塑美國外交政策的根本因素。國家領導者間共享的假定，還有從戰略市場感受到的壓力，都會影響國家行動的底線。模型一所總結的因素會影響模型三的賽局裡行為者的預設，影響他們的主張，還有組織所能產出的結果的範圍。因此，在某些目的下，模型一可以提供一個令人滿意的大圖像。

但是更常見的是，在為了某項行動尋求解釋(或預測)的時候，問題會隨著環境變化而浮現。這個環境包括了假設其他條件不變(*ceteris paribus*)的條款，在其他條件不變的情境中，某些因素讓模型一對於已經完成的事務得以做出一般性的解釋，而這些因素已經充分為我們了解。因此，在詢問 1996 年美國為何出兵波士尼亞時，當地的殺戮、塞爾維亞的統治者米洛塞維奇(Milosevic)、美國的利與能力，這些事實都是既有的因素——柯林頓總統在解釋其出兵理由時都有提到這些事項。⁸問題是 1993 年、1994 年、以及 1995 年的大多數時間裡，這些因素都已存在，但美國都沒有派兵至波士尼亞，為何 1996 年這麼做？要回答這個問題，必須檢視模型二和模型三的因素，這可以幫助解釋一個因為市場壓力和共享目標而使其可能發生，但發生或然率不到 50% 的現象。

因此我們可以把這些模型視為彼此的補充。模型一標示出大的脈絡，廣大的國家模式、還有共享的意象。在這個脈絡裡，模型二闡明了組織產出資訊、選項和行動的常規。模型三則關注下列的細節：構成政府的個人，以及將政府各部門相互競爭的認知與偏好綜合起來的政治與程序。實質上，每個模型都是一種搜尋引擎，協助找出所有決定結果的重要因果因素。最好的外交政策分析家會努力將三種概念模型的線頭，都納入他們的解釋中。許多在我們的分析章節中被歸於某一類型的學者都藉由綜合三種模型的洞見，展現出令人印象深刻的敏銳能力。透

⁸ 為何美國在 1995 年底派兵參與北約赴波士尼亞的維和任務？柯林頓總統宣布延長該項任務，形成美國出兵海外的準則，其幕僚稱之為「柯林頓主義」。有關派兵至波士尼亞的決定，柯林頓表示「美國無法也不應當試圖解決世界上的所有問題。但如果我們有清楚利益並攸關我們的價值，而且我們能夠促成改變，時，我們就應當行動，我們就應當挺身領導。」*New York Times*, November 16, 1996。他對美國干預波士尼亞提出的綜合性解釋和正當化的理由，訴諸於某種目的性的計算，其計算以美國利益與價值為起點，之後評估美國是否能夠「促成改變」，並選擇所需的行動。

過整合每種視鏡所指出的因素，可以大幅度強化對事件的解釋。

2. 在飛彈危機中所獲得有關戰爭風險的教訓，明確顯示不同模型的預測有重大差異。

如同介紹中指出的，除了解釋之外，這些概念模型還可以用在很多的工作上。透過強調某一種因果動力(而非另一種)，各個框架產生出不同的預測。每一個都指引分析家或管理者將有限的注意力與努力分配到某一個特定領域，而非其他的領域。在分析議題並尋求找出最佳選擇時，政策分析家先使用模型一的核心邏輯。模型二提醒甚至分析家先前建立的組織結構與程序，提供並同時確認那些資訊可能是最重要，並產生可能被判斷認為可行的選項清單，同時窮盡那些經過高度確認可以執行的選項。模型三促使分析家承認在決策架構中，存在有多種互相競爭的政策分析，每一種都可能反映出可預期的觀點和責任，而現有將各種相互競爭的觀點總合起來的程序，其特徵必然會形塑最終的選擇和行動。同樣地，其他的因果故事也會造成預測的差異、對工作與職責的不同評估、還有對領導階層與管理政策制定效率的獨特要求。總合機構(aggregate agents)的領導人，包括企業、政府單位、和政府自身都大力將主要目標注入到下屬的選擇和行動中。我們印象中以為，從整體目標開始，可以沒有磨擦的將次級工作分配下去，或是組織會一致服從於整體目標或特定選擇的宣示，但事實與相反。模型二與模型三幫助管理者將管理可行性納入決策考量。事實上這兩個模型提醒了我們組織設計和常規的重要性，而它們都在議題出現之前即已存在，尤其要注意模型三將政府各個相互競爭的觀點總合起來的過程。

飛彈危機的情節提供我們使用其他的視鏡重新分析問題的機會，這些問題在事件發生時，美蘇政府成員都曾經回答過。例如，在10月18日星期日準備與甘迺迪總統會面時，葛羅米柯和他在蘇聯中央的同僚是否曾預期到美國會在古巴的飛彈部署完成之前就發現它們？葛羅米柯會不會告知甘迺迪這些飛彈的存在？甘迺迪是否該對他說些甚麼？蘇聯在古巴部署飛彈的實際作為的證據，包括每個彈道飛彈基地的標準化特徵、這些基地的缺乏偽裝、還有幾乎可以確定U-2偵察機在飛越這些區域時將會拍攝到飛彈的照片(事實上的確拍到了)，這些證據讓美國政府中的某些人總結認為，蘇聯政府一定已經預期到美國將發現這些飛彈。事實上，一方面，飛彈在從蘇聯運送到古巴的過程中有著優異而有效的偽裝，而另一方面在飛彈基地卻沒有布置相應的偽裝，這讓某些人認為這是蘇聯希望讓美國在這個時間點上發現這些飛彈。如果行政部門接受了這個判斷，則是否有可能在和葛羅米柯的對話中擬出不同的劇本。如今，我們每個人都可以自行研判這個問題。依據10月18日的相關證據，我們是否應認為蘇聯政府已經預期到美國會在這個時點發現飛彈，還是應該相反地認為他們並沒有預期到這一點？在這裡，模型二與模型一出現直接的爭辯，並且做出完全相反的結論。

飛彈危機對於決策者和公民一直同樣有著特殊的意義，因為沒有任何其他事件如此清楚地證明核子戰爭在不太可能發生(unlikelihood)與不可能發生(impossibility)之間存在著巨大的斷裂(crack)。我們對這個事件探討的越深，就越難相信(本質上)當時核子戰爭真的有可能發生。不過我們所蒐集到的證據應當可幫助我們了解當時美蘇有多接近讓這件不可能的事真的發生。

這個危機是怎麼演變走向核子戰爭的？⁹在前面提出的證據中，我們已經指出 10 餘種以上的可能路徑，可以讓這起事件從它的實際發展歷程走到發生核子戰爭。為了激發讀者對於這些路徑的想像(以及其它我們沒有指出的路徑)，我們用情境(scenario)的形式將實際發生的狀況總結歸納如下，接下來並且將指出一條通往世界末日的路徑。實際的事件經過我們用八個步驟來重現。

1. 蘇聯秘密地將飛彈部署在古巴(1962 年 9 月)。
2. 美國 U-2 偵察機拍攝到蘇聯飛彈(1962 年 10 月 14 日)。
3. 甘迺迪總統向國際社會宣布蘇聯的行動，發動公開對抗，要求蘇聯移除飛彈，並且下令美國對蘇聯運往古巴的武器進行隔離(quarantine)，命令美國戰略部隊進入警戒狀態，並警告任何從古巴發射的飛彈都會被視為蘇聯的飛彈並且將會以全面報復回應(10 月 22 日)。
4. 赫魯雪夫下令蘇聯戰略火箭部隊進入警戒，並威脅如果美國船艦阻攔蘇聯艦艇前往古巴，將會予以擊沉(10 月 23 日)。
5. 蘇聯艦艇在美國隔離線之前停下(10 月 24 日)。
6. 赫魯雪夫在私人信件表示，如果美國願意保證不會入侵古巴，則蘇聯就沒有必要在古巴部署飛彈(10 月 26 日)，之後發出的第二封公開信，則要求美國撤出在土耳其部署的飛彈，交換蘇聯從古巴撤出飛彈(10 月 27 日)。
7. 美國正面回應赫魯雪夫的第一封信，但表示首先已經在古巴的飛彈不可以安裝啟動，並且敦促雙方盡速達成協議。羅伯·甘迺迪私下進一步表示，在土耳其的飛彈最終將會撤出，但是古巴的飛彈必須立即撤出，美國並將在第二天做出承諾，否則的話美國將採取軍事行動(10 月 27 日)。
8. 赫魯雪夫公開宣布，蘇聯將撤出在古巴的飛彈(10 月 28 日)。

然而，設想，有一種明顯的情境會造成核戰爆發，它的第一步到第七步與上面相同，但是接下來我們假設這樣演變：

1. 赫魯雪夫重申，任何對古巴的蘇聯飛彈與人員的攻擊，蘇聯都將以全面報復回應(10 月 28 日)。

⁹ 以下內容係依據理查·諾斯達特(Richard E. Neustadt) 和格拉罕·艾利森(Graham Allison)寫給羅伯·甘迺迪的後記而寫成，*Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W.W. Norton, 1968)。

2. 蘇聯與/或古巴部隊在 10 月 28 日對古巴上空的美國偵察機開火。美國開始對蘇聯飛彈發動一連串空襲(摧毀所有部署完成的彈道飛彈並造成一小部分的蘇聯人員死亡)(10 月 29 日或 30 日)。
3. 蘇聯飛機與/或中程彈道飛彈攻擊在土耳其的木星飛彈(摧毀彈道飛彈並造成一小部分的美國人死亡)、蘇聯和東德部隊阻撓通往柏林的交通、在古巴的核子武器被分發給島上剩下來可作戰的部隊(10 月 31 日和 11 月 1 日)。
4. 為履行北大西洋公約組織條約的義務，美國在歐洲的軍機攻擊對土耳其基地發動攻擊的蘇聯基地、柏林衝突激化、美國升高入侵古巴的戰備(11 月 4 日)。

到這個時點，或是在一個或兩個步驟之前，蘇聯政府將會積極地考慮對美國採取先制核子攻擊的可能性，特別是針對華府等指揮和控制中心，以減少他們擔憂的，隨時可能發動的壓倒性第一擊損害。如果蘇聯寧願將首先使用核子武器的重擔交給美國人，則莫斯科可以使用其傳統軍事力量，封鎖整個柏林，美國人將因而被迫決定他們是否真的要履行其諾言，率先使用核子武器以保衛其盟邦。這個情境在模型一的分析下依序逐步演變。若使用模型二和模型三則將大幅擴增噩夢般的可能情境，更加上錯誤訊息、錯誤警告、意外事件、以及意外衝突的可能。

古巴危機最常為人引述的教訓已經出現在模型一的分析中。它們包括：(1)既然美蘇的核子戰爭將意味著共同自我毀滅，沒有任何國家會選擇核武戰爭，因此發生核武戰爭的可能性不高；(2)美國在當時具有核武戰略優勢，因此美國可以選擇採取低階軍事行動而不用擔心升高為核戰；(3)核武危機可以控制，正如古巴飛彈危機顯示的，面臨核心利益受到威脅的情況下，兩國的領導者都會清醒地思考面臨的挑戰還有他們可能的選項，並且找出有限度的行動，和平解決爭端。

相信國家在使用核武、處理核武危機、或是在理解成功危機管理的訣竅上不會犯錯——用模型一的說法稱之為不理性，對這種信心，模型二和模型三的分析家抱持戒心。透過模型二的觀點，美國的成功包括重要組織的僵固性(rigidity)甚至錯誤。若非某些組織或政治因素使得攻擊古巴的軍事行動遭到延遲，發生戰爭的機率將會高得多。若非組織與政治的能量持續地展現出美國的堅定決心，改變了赫魯雪夫對美國決心搖擺不定的評估，赫魯雪夫可能已經著手繼續推動他的計畫，在柏林發動核武對抗，造成更為危險的局面。兩國政府的領袖當時都是以毫髮之差地控制住組織將兩國拖入懸崖的危險程序。在好幾個地方，美國和蘇聯都只能說是幸運而已。

模型二的教訓：大型機器間的核武危機，例如 1962 年的美蘇政府，本質上都充滿變數。領導者就當時局勢所能獲得的資訊與評估，反映的是組織的能力、常規以及事實。提交給領導者的選項遠比分析家可能會覺得可行的清單要少得

多。實際執行選擇時，則展現出標準作業程序無可避免的僵固性。組織之間的協調程度遠不及領導者要求的或預期的標準。解決方式：在危機發生前就要高度關注主要組織所建立的常規，這樣在危機發生時，組織才有能力妥當地執行所需的機能。在危機發生時，最大的問題將是在如何控制與協調各個大型組織。鑒於執行控制會面臨難以克服的限制，而且大量彼此互動的安全常規有可能創造出更多危險或使之惡化，這樣的危機必須設法避免。

來自模型三的教訓讓我們更沒有理由樂觀看待我們對核子危機的理解或是認為核武戰爭不可能發生。美國領導者們所鼓吹的各種行動涵蓋了光譜的各端——從甚麼都不做、到在高峰會中尋求與赫魯雪夫達成外交協議、到入侵古巴。做成封鎖這個決定的過程包含了許多不確定的因素。如果古巴飛彈危機是甘迺迪第一次處理危機，參與決策的團隊成員將有所不同。如果麥納馬拉沒有那麼確定，美國可能在第一天或第二天就選擇空襲。如果甘迺迪在前一次的外交對抗中向國內證明了他的能力，或許外交途徑(track)就會佔上風，而柏林的重大危機就可能在 1962 年 11 月和 12 月爆發。

用模型三的用語來說，這些教訓是：(1)美國政府的領導者能選擇他們認為的確會使情勢升高成戰爭的行動；(2)危機處理的過程是模糊而具有高度風險的。(3)內部賽局的互動，每個賽局都像白宮與克里姆林宮的賽局一樣難以理解，其結果可能會造成戰爭甚至核子戰爭。如果總統與其部屬必須處理核子危機，非正式的政府機器、沒有限制的討論、還有例如執委會所扮演的魔鬼代言人都有許多優點。但是個性、專業、影響力和性格的混合讓決策團體即使在就不同偏好進行談判時，亦能夠釐清(clarification)各種選項，我們應當對它們有更好的了解。有關古巴飛彈危機的證據、或是更晚近所發生的事件，都很少能夠加以釐清。

3. 重新思考美國當前所受到的核武威脅，可以提供我們重新思考美國外交政策議程的機會。

愛因斯坦指出，核武的發現「改變了一切事物，除了我們的思考。」¹⁰冷戰結束造成的改變也超過我們的理解。我們有必要從根本上重新思考整個外交政策的議程；為推行冷戰戰略所設計的架構也必須重新打造。對於外交政策的學者來說，這應該是個極度令人興奮的時刻。形成重大威脅，或是創造處理這些威脅的機會的主要力量，基本上它們都已不太可能與冷戰研究所做出的結果相同。傳統上對外交事務的區分，例如安全與經濟、國際安全與國際政治經濟，很明顯已經過時。我們面臨的挑戰相當於糾正主要外交事務議題裡的概念地理學。

為了說明這些概念模型如何能夠幫助我們重新思考，設想到 21 世紀，美國

¹⁰ *The Quotable Einstein*, ed. Alice Calaprice (Princeton: Princeton University Press, 1996), p.131.

人生命與自由所面臨的核武威脅議題。¹¹這個問題是：核武對當前美國所構成的具體威脅為何？以及精確地說，如何(how)威脅？讓我們直接挑明，在後冷戰時期，核子武器在美國本土引爆造成百萬、甚至千萬美國人死亡的風險，是增加了還是減少了？

目前一般公認的看法被模型一的觀點所強化。據說，冷戰的結束已經使核武這把威脅美國人兩個世代的「達摩克利斯之劍」被收入鞘中。如同柯林頓總統所說的，由於我們在冷戰時的對手已經變成我們的戰略夥伴，「核武毀滅的陰影已經大幅地消散了。」¹²既然核武威脅的主因不是武器本身，而是敵意，友善的俄國所擁有的核子武器庫代表的威脅並不比英國或法國的核武庫高多少。不過，優秀的模型一分析家仍會對於當前的友善意圖是否能持久不變提出警告。

在這種情境下，原子科學家公報(*Bulletin of the Atomic Scientists*)將它的「末日時鐘」(doomsday clock)從午夜前 2 分鐘撥回到晚上 11 點 46 分。美國的政策重點依然放在減少戰略核彈頭的數量，遵守第二階段裁減戰略武器條約(START II)的限制，即便這個條約仍尚未為俄國國會(Duma)批准，美國仍打算將現役核子武器數量減少到 3,500 的水準。第三階段裁減戰略武器條約(START III)計畫進一步將核武裁減至 2,000 到 2,500 枚的水準。一位前任美國戰略部隊指揮官甚至已經帶領他的優秀同袍進行遊說，他們主張美國當前的政策目標應當是裁減所有的核武。

模型一的戰略分析家也指出，俄國傳統軍事力量的衰退使得它更為依賴核武，並且很可能會持續下去。在緊急狀況時更為依賴核子武器，填補傳統軍事力量的空缺，將會提高使用核武的風險。再者，模型一提醒我們，其他尋求獲得核武的國家，例如薩達姆·海珊(Saddam Hussein)的伊拉克已經花費逾百億美元試圖建立它自己的核武。他們現在可能變成買家，而在市場裡俄國，或至少是某些俄國人，有可能是賣家。

透過模型二的視角，會看到一個不一樣的世界。模型二的分析家關注焦點在兩個特別的威脅增長來源：(1)俄羅斯逐漸衰敗的指揮控制系統，包括在科技與人力上皆然，並使得未經授權就發射核武或意外發射核武的風險升高；以及(2)「佚失的核武」(loose nukes)。對於當今所有由前蘇聯時期遺留下來的複雜科技系統而言，俄羅斯和平號(MIR)太空站提供一個生動的比喻。太空站上的電腦、氧氣系統、停泊設備的一再故障，反映的是在預算拮据的情形下，沒有獲得適當

¹¹ 有關各個模型對核武風險所提問題的說明，有個較早的版本，見《決策的本質》(*Essence of Decision*)的第一版(Boston: Little, Brown, 1971), pp.34-35, 98-100, 183-84.

¹² President William Clinton, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement," July 1994, p.2.

維護的老舊科技。聰穎的俄國專業人士已經一再成功地避免災難發生，有時更獲得美國大量財政支援的協助。但是在做成捨棄太空站的決定之前，發生太空站故障，甚至毀滅性故障的可能性，仍逐漸升高。

今日，俄羅斯的衛星警示系統正在快速的崩壞，就如同它的地面雷達預警系統、指揮、控制、還有部署洲際彈道飛彈(ICBMs)和潛射彈道飛彈(SLBMs)的通訊系統、配有啟動發射連結(permissive action links)的電子安全系統(以限制未經授權的使用)、火箭發射器、甚至彈頭本身。如同前參議員山姆·南恩(Sam Nunn)和布魯斯·布萊爾(Bruce Blair)曾經說的，這些發展「提高了俄國指揮官可能接到錯誤攻擊訊息並對沒有警覺的美國發射飛彈的風險。」¹³

對美國第二個甚至更大的核武威脅來源目前被稱為「佚失的核武。」¹⁴這個威脅在於俄羅斯核武可能被偷竊、被售予恐怖分子或流氓國家、並且用以對付美國本土人民或海外的美國部隊。這個威脅的形式包括：7,000 枚安裝在飛彈上的現役核彈頭、部署完成的 5,000 枚戰術核子武器、俄國其他各種儲藏設備中的 12,000 枚核子武器、以及儲有大約 7,000 個相當於核子武器的高度濃縮鈾和鈾。這是很大的諷刺，歷史在一個正在被不斷的革命所劇烈震動的社會，留下了一個超級強權的軍火庫，而這個社會裡所有的中央權威都在解體中。自從 1991 年以來，俄羅斯社會已經逐漸變得自由、混亂、治安惡化。很多意圖盜賣核子武器的案例都有完整的記錄，還有很多其他的案例是被記錄於機密文件。¹⁵到目前為止最令人驚訝的，是還沒有人成功地盜賣核武，或者說被公諸於世。這也反映了模型二現象的威力，它讓俄國原子能部(MINATOM)、俄羅斯核子實驗室和國防部第 12 總局能夠持續遵行其常規，並且在最艱難的情形下也能維持其任務運作。但正如我們其中一位常說的，只是「時候未到」。

透過模型三的視角，我們可以看到更多風險的來源。第一個問題是：哪些參與者可以決定發射核武？鑒於葉爾欽(Yeltsin)總統的健康與習慣，其他行為者很明顯的實質上有發射武器的能力。(在 1991 年政變時期，具有象徵意義的核子手提箱曾被帶離總統一段時間。)為了凸顯俄國政府未能付給核武部隊人員薪水一事，克拉斯諾亞斯克省(Krasnoyarsk)省長，亞歷山大·列貝德(Alexander Lebed)將軍曾經提議在他領土上的部隊都由他來支付薪資並指揮。隨著拿不到薪資的部

¹³ Bruce G. Blair and Sam Nunn, "From Nuclear Deterrence to Mutual Safety," *Washington Post*, June 22, 1997; 亦參見 Bruce G. Blair, *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat* (Washington, DC: Brookings Institution, 1985); and John Steinbruner, "Beyond Rational Deterrence: The Struggle for New Conceptions," *World Politics* 28 (January 1976): pp.223ff.

¹⁴ 見 Graham T. Allison, Owen R. Coté, Jr., Richard A. Falkenrath, and Steven E. Miller, *Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Missile Material* (Cambridge: MIT Press, 1996).

¹⁵ 前註 pp.23ff.

隊對俄國政府的忠誠度下降，還有中央對各地方的控制力減弱，這些部隊採取獨立行動的可能性變得更高。可能的行動包括願意出賣或以物易物的交換武器，甚至還可能出現科幻驚悚片常見的那些更為極端的情境，例如某個核武部隊試圖勒索俄國政府。

尤有甚者，想想看葉爾欽的繼任者和他將面對的處境。一位或一群試圖將俄國的痛苦歸咎於西方的俄羅斯統治者，而在傳統武力空虛迫使俄國必須高度仰賴核武做為威懾的情形下，這將大幅增加核武的風險。以 1950 年代和 1960 年代早期的類似情況為例，美國部署了大量的戰術核子武器當作「平衡者」(equalizer)，來抗衡蘇聯傳統武力在歐洲的壓倒性優勢——廣泛地擴散對核武的實體控制，也伴隨更多的風險。

對於模型一相信國家會避免可能會帶來毀滅的行動一事，模型三的分析家也感到質疑。日本攻擊珍珠港的籌劃者，山本大將準確地向日本政府的成員表示：「對英美戰爭的最初六個月到一年間，我會全力進軍，我會向你們展現一連串的勝利。但我也必須告訴你們，一旦戰爭延長到二至三年，我便沒有信心我們可以取得最終勝利。」¹⁶然而日本政府仍發動攻擊。這類先例提示出三個關鍵問題。問題一：有沒有任何一位政府成員可以藉由發動攻擊解決他自己的問題？哪種談判模式會做出發動攻擊的結論？問題二：甚麼樣的決策過程會走向攻擊？潛在攻擊者的政治是在決策流程的哪個環節上出現？問題三：錯誤估計與混淆如何引發錯誤，並使他們做出發動攻擊的結論？例如，如果波羅的海發生危機，引發傳統戰爭，主要賽局的成員將會獲得的是哪些資訊？儘管俄國近期的政治發展是正面的，對西方國家也採取合作的態度，但是一個失敗國家(failing state)的繼任政府，其面臨的經濟狀況與大蕭條(the Great Depression)後的德國相仿甚至還更糟，此時有可能出現非常醜惡的國內政治。一旦如此，美國人所面臨的核武風險便會大幅提高。

衡量各個模型所揭露的因素，並且加入讀者自身的良好判斷後，讀者可以判斷在過去 10 年中，因核武在美國領土引爆使得百萬或千萬美國人喪生的風險到底是提高還是下降了。我們的看法是對美國的直接核武威脅增加了——大幅提升。如果對於當今核子戰爭風險進行徹底地重新思考，便會讓我們對這個議題產生與一般看法截然不同的思考，那在其他比較不重要的議題上是否更是如此？

4. 不幸地，單以模型一並不足夠。多重、交疊、相互競逐的多種概念模型，是當前我們理解外交政策的最佳方式。

¹⁶ Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decisions* (Stanford: Stanford University Press, 1962), p.350.

認為目前對重要議題如政府行動、甚至影響核子戰爭風險的行為，我們的理解是有限而片面的，這樣的結論令人失望。認為多重、交疊、相互競逐的多種概念架構是我們現階段所能做到的最佳方式，這樣的主張也令人不太舒服。對方法論辯論沒有興趣，注重實際的一般人來說，那些主張在檢視國際事務時，應當把上述思考謹記腦中並運用多重、分立視角來進行的想法不太容易接受。儘管如此，我們的結論仍舊認為，這就是現階段對國際事務應有的理解。

在我們解釋、預測和分析外交政策上，古典模型有著巨大的貢獻。藉由將政府決策的內部複雜性化約、簡化成單一、具有目的的行動者，模型一因而讓我們可以將原本混淆、甚至矛盾的細節統合成單一的動力：即選擇最佳方案以達成特定目標。因此，理性行為者模型讓我們將「為什麼 X 會發生？」的問題轉化成比較簡單的問題，也就是「為什麼這個國家採取 X 行動？」接著這個問題被詮釋為：「這個國家在選擇 X 的時候要解決的國際問題(還有追求的目標)為何？」古典模型讓我們用類似解答個人行動的方式，來回答最後一個問題。的確，將國際政治中的國家視為協調、有智慧的人類，這種概念在大多數思考中都非常地深入人心，因此多數分析家都不太記得他們是用譬喻法在推論。

如果有人拿起今日的報紙瀏覽頭版文章，他可能會看到至少一篇有關國際事務的報導。報導指 A 國將採取或考慮採取某些會影響 B 國利益的行動：提供外交援助、尋求貿易合作或維和、或威脅使用武力。如果這則報導提出了解釋，最有可能用的是計算的方式，說明依據這個算式，A 國理性地選擇了它所採取的行動。分析家提供解釋的方式彷彿他的任務就在找出 A 國可能有的目標，好讓讀者了解，對於 A 國所面臨的問題，如果他站在 A 國的立場也會選擇同樣的做法。

如同第一章的討論，這個模型是人們企圖掌握他身邊令人困惑的事物時，所採取的最基本的方法之一。將事件經過不只理解為單純的現象，而是一種行動——也就是表達某種意圖或選擇的行為——我們在解釋其他人行為時，就跟我們向自己解釋自身行為的方式一樣。在我面對的環境下，我想要 X 並因此選擇 Y。整體而言，在解釋和預測個人的行為時，預設他們有目的和理性選擇的看法尚令人滿意。當然，理性仍受限於行為者接收資訊、估算成本利益、以及計算的能力(或者更為廣泛地說，即威克斯(Vickers)有關價值、事實、及工具三種判斷的概念，這三種相互關聯的判斷組合起來會成為一種評估理解的體系)。但是做為思考起點，當我們了解到某個人的處境還有他定義其問題的方式，這個人的目標便對他或她的行為提供了主要的線索。

但即使在解釋個人行為的時候，還是可能出錯。讓我們退一步想想看，對我們熟識同事的行動，會有多少種預測錯誤的可能。我們可以想像他想要 X，但事

實上他要的是 X 和 Y；我們可能誤讀他對情境的理解(他認為最重要的面向、無論是當作機會還是威脅，以及其他等等)；也可能誤解他或她對成本或效益的評估；還可能錯估行動與後果之間的差距，特別是行為者在行動的時候原本認為不重要的非預期結果或副作用。再者，回頭來看，在事件發生並且百分之百確定後，有人可能會認為行為者不應選擇原本以為有 60% 成功機率的行動(但還是有 40% 失敗的可能)，並且會指責行為者選擇了一個從現在看來註定失敗的選項。

更嚴重的困難出現在所解釋項不是個人行為，而是一個總合性行為者的時候：大學、航空公司、甚至政府。在複式、多人參與的過程中，幾乎不會存在有單一的實質解決方式。也從來沒有所有對行動有影響力的行為者都同意是最佳選擇的情形。雖然他們在某一抽象的層次上共享基本的目標，但他們很少對單一、簡單的行動目標有所共識。因此，模型一簡化後的每一個詞語都是「比這更為複雜。」例如，即使在模型與現實最接近的情況中，就像蘇聯在古巴部署飛彈的獨裁決策，分析的概念框架仍需從決策過程的輔助分析中來獲得其腳本，而這個特定的決策過程讓赫魯雪夫可以在幾乎沒有嚴肅審議或分析的情形下就強行做出重大決策。

儘管如此，模型一提供的不只是個好用的近似推論(approximation)，也是有力的、最初的近似推論。藉由分析國家所處的客觀情境，以及預設國家所欲達成的最低目標，一個分析家可以推論——如同我們先前看到的——蘇聯在 1962 年將開始關切自身的弱點。又或者想像明天將發生另一個類似車諾比(Chernobyl)核電廠事故。它的位置，舉例而言，位於俄羅斯的遠東，而我們可以準確地猜到那些國家會最關切(那些地理上相鄰因而受到最直接影響的國家)，還有哪些國家最可能出資協助善後(例如具有利益和能力的國家)。因此，依據客觀的因素以及某個有著特定歷史、文化、和共享價值的國家的效用函數(utility function)，我們做出第一種的近似推論，並在可能結果的地圖上將選項縮減至某一個半球，有時候甚至縮減到某一個象限。舉例而言，當有人問為何蘇聯飛彈是在 1962 年被運到古巴而不是 1942 年時，客觀的因素包括飛彈的存在、美蘇的競賽、蘇聯與古巴的同盟，以及更為特別的，蘇聯對美國戰略核子軍力的威脅的認知、美國推翻古巴政權的努力、和蘇聯科技和財政的限制，所有這些因素都會讓關注的人，相信蘇聯會採取這個行動的可能性至少是三分之一。

但這些因素緩和了一般對於發生甚麼事的謎團的好奇心，但不包含特定情境下出現的特定謎題。在實際情境下，問題是——有鑒於 1962 年的國際情勢和共享的價值、認知的傾向、蘇聯政府的操作密碼、以及其他等等——為什麼，在其他條件不變(*Ceteris paribus*)的情形下，蘇聯飛彈會出現在古巴。而在這個脈絡下，若是缺少某些更進一步的因果因子，是否可讓這件事不要發生？

要回答這個問題，有必要打開黑盒子一探國家行為者內部可活動的組成部分。組織行為和政府政治模型會產生更高的複雜性並要求更多資訊，它們並對第二與第三種的近似推論提供特定的預測。再者，它們提供概念和檢查表，以此為出發點努力找出更為細緻的假說，另外也提供把假說綜合到解釋與預測裡的方法。

隨著對後冷戰外交政策與國際政治研究的重新檢視持續進行，我們提出我們的判斷，認為最大的獲益將來自於把目前受到歡迎的潮流更為擴大，朝向更包容且細緻的國家行為分析發展。與其僅僅專注在簡化、單一變數的體系層次分析，最好的做法是持續研究(1)在國家行動者內部的多重決定因素，以及(2)這些因素與外部環境特徵之間的互動。藉由找出除了純粹權力大小以外的國際體系特徵——例如科技——近來的現實主義分析家提供了有用的開頭。對於國內因素的嚴肅研究者來說，他們的挑戰在於如何找出最重要的內部成因，並且更為精確地勾勒出它們與外部因子的互動是如何引發國際事務重要事件，例如戰爭甚至核子戰爭。史奈德(Snyder)的《帝國迷思》(Myths of Empire)、札卡利亞(Zakaria)的《從財富到權力》(From Wealth to Power)、凡·艾維拉(Van Evera)的《戰爭成因》(Causes of War)都展現出，在解釋國際事務裡的國家行為時，如何綜合國際與國內因素完成好的分析。¹⁷

對於許多試圖只從體系層次或外部因素解釋國家行為的外交事務學者來說，我們的結論會令他們失望。但是他們預期大多數的重大差異，如國家是否走向戰爭、加入同盟、或是彼此競爭，都只要在體系層次的變數中就可以找到，這個想法是被誤導的。這種錯誤的概念來自於兩個基本概念錯誤的結合，而這兩個錯誤都是過去 20 年最有影響力的國際關係文本所提出的，也就是沃爾茲的《國際政治理論》(Theory of International Politics)。

首先，如同費爾森(Fearson)在他周密的評論——「國內政治、外交政策、和國際關係理論」裡面已經清楚地解釋了，沃爾茲宣稱在「國際政治體系理論」和「外交政策理論」有一條清楚的界線，這是錯的。沃爾茲主張「把外交政策理論當作國際政治理論是個錯誤」，「國際政治不是外交政策」。但事實上，正如費爾森指出：「在體系理論原本的範疇(domain)裡，它的主體就是(也應當是)國家的外交政策與其後果。」除非把定義顛倒過來，才可能主張兩者屬於截然不同的範疇。

¹⁷ Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Cornell University Press, 1991); Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998); Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca, NY: Cornell University Press, Forthcoming 1999).

第一個錯誤又因為第二個錯誤而更形複雜，這個錯誤根源於對基本經濟類比的誤解，而這個經濟類比是沃爾茲的理論出發點。¹⁹一方面是經濟市場中的企業，另一方面是國際體系中的國家，兩者的類比是提示性的(suggestive)。在完全競爭市場中，外部市場力量解釋並預測，追求利潤極大化的企業如何制定價格與決定產出。但是就像其他大多數的國際政治學者，沃爾茲主要有興趣的是強國的行為。它們在經濟學中的類比應該是寡占(oligopolies)：少數大企業共同支配市場。當賣方數目不多的時候，每一家都清楚其他家的行動，經濟學家很樂於承認市場理論在此並沒有太多適用之地。一般而言，比起完全競爭市場，寡占市場價格比較高，數量比較少。但是寡占理論無法預測會高或低多少，而且除了前述那些概括性的走向分析外，也無法提供其他的預測。如果要解釋寡占者的行動，經濟學家和企業分析家發現必須進入企業內部來檢驗其策略與結構。例如，想想長途電話公司在貝爾(Bell)集團拆解後的情形，AT&T、小貝爾(Baby Bells)、MCI 通信公司、史普林特(Sprint)還有其他公司等等，每一家都採取了截然不同的商業策略。如果經濟學家在處理這些問題時都讓位給了企業策略分析家，我們是否也可以合理地期待國際政治學者也這麼做？因此，外交政策理論是國際政治理論本質上不可缺的一部分；同樣地，國際環境理論是這些環境裡面，國家行為理論的基本成分。想要解釋和預測國際事務的現象，系統性地找出兩個層次的因果要素都是不可或缺的。

¹⁸ James D. Fearson, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations," *Annual Review of Political Science* 1 (1998): 289-313.

¹⁹ 見 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), pp.88-93, 121-23. 沃爾茲想像建構一個沒有企業理論的市場理論。但是在經濟學理論中，要建構一個沒有企業理論的抽象市場理論，這種想法是無法理解的。市場理論關注的焦點是市場結構(競爭、寡占、獨占)與短期表現(價格、數量、效率)和長期表現(創新、所得分配、長期效率)之間的關係。市場理論總是明白且必要地預設了一個企業(市場的主要行動者)理論。一般而言，經濟學家使用的是簡單的企業理論，也就是企業的目標是理性地追求利潤極大化。參見例如 N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics* (Fort Worth: Dryden Press, 1988), pp.337 ff. 如果要回應這兩點質疑替自己辯護，沃爾茲很可能會引述他《國際政治理論》書中的其他段落，其中承認在解釋國際現象時，國際政治理論和外交政策理論都是必要的(參見該書第 122-23 頁)。事實上，在他較早的著作《人、國家與戰爭》(Man, the State, and War)中，沃爾茲承認「任何一個單一層次的意象都是不夠的。」但是在他更為擴大的一般性主張中，他大力堅持兩個層次間有著截然不同的區別，而他原本的正確陳述也就被這個主張所掩蓋過去。

《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》導讀及摘要

壹、經典價值

哈佛大學教授艾利森（Graham Allison）所著《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》（*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*，以下簡稱本書）一書應可算是國際關係學的經典。該書於1971年出版後，許多學術機構視為研究古巴飛彈危機、國際關係及外交政策的聖經，被認為是第二次世界大戰後最有影響力的政治學著作之一。本書作者以獨特的視角審視了這一冷戰時期的關鍵事件。此經典著作的第二版（本譯著計畫目標）在1999年問世，學術價值更上層樓，因為本版不僅是修訂，更重新解釋了古巴導彈危機前後的理論及事件。最可貴的是增加了甘迺迪政府當時重要的會議錄音及最近解密的蘇聯檔案。此外，第二版總結了原作者任美國助理國防部長及哈佛大學甘迺迪政府學院院長時期的一些評論和觀點。同時，有一位新的作者菲利浦·傑利科參與了第二版的撰寫，他也是古巴飛彈危機的專家，著有十分暢銷的評論著作《甘迺迪錄音帶：深入古巴飛彈危機中的白宮》（*The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*）¹。

《決策的本質》鮮明地展現了決策者在緊迫時間和沉重事態兩大壓力之下的決策過程，對「人們如何理解政府的舉動」此一政治學的基礎課題提供了充分的資料及思考的依據。本書的經典價值在於：

一、對古巴飛彈危機詳加敘述；古巴飛彈危機本身就是考察美蘇兩大超強在冷戰期間的外交和軍事策略，以及「冷戰」本身含意的最重要歷史事件之一。肯尼茲·沃爾茲（Kenneth N. Waltz）認為「一個國家的命運取決於它如何回應其他國家的舉動。」²美國在古巴飛彈危機中如何因應，不僅在當時影響了事件的結果，也對美國和蘇聯的走向和後來的世局影響極其深遠。³本書資料豐富，且對史料取捨嚴謹，可讀性極高。

二、古巴飛彈危機影響深遠；二戰末期美國發明核武並實際運用，但由於它的巨大破壞力、技術特性及政治意義⁴，究竟要以怎樣的戰略來運用它，在各核武國家都是外交和軍事決策的首要課題⁵。本次危機是冷戰時期唯一涉及兩大

¹ 參閱 Ernest R. May and Philip D. Zelikow, eds., *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge MA: Belknap & Harvard University Press, 1997).

² Kenneth N. Waltz, *Realism and International Politics*, (U.S.: Routledge Press, 2008), p.23

³ 參見 Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, (New York: Longman, 2003), pp.141-142, 蘇聯方面觀點的權威著作首推 Ronald R. Hope, ed., *Soviet Views on the Cuban Missile Crisis: Myth and Reality in Foreign Policy Analysis*, (Washington D.C.: University Press of America, 1982), 趙學功，〈避免戰爭：甘迺迪、赫魯雪夫與古巴飛彈危機〉，《成大歷史學報》（台南）第38號，2010年6月，頁2。

⁴ 參閱 John Muller, "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Post-war World", *International Security*, Vol. 13, no. 2. (Fall 1988) pp.55-79.

⁵ 季辛吉在1957年的成名作《核武器與外交政策》（*Nuclear Weapons and Foreign Policy*）堪稱開

超強間的核武衝突。而核子武器的威力除了彈頭的爆炸力之外，還取決於投射效率。投射效率由投射載具的準確度、射程、反應時間和易毀性四項因素綜合決定。⁶古巴飛彈危機之後，美國和蘇聯都重新設計了核武戰略，轉為「相互保證毀滅」(Mutual Assurance Damage, MAD)，強調多元性——陸基洲際彈道飛彈、長程戰略轟炸機和潛射彈道飛彈(Submarine-launched Ballistic Missile, SLBM)的「三腳架」結構，這帶來了軍事技術的重大革新⁷；也因此引發了「核戰究竟會不會打」和「核武究竟有甚麼用」的長久討論⁸。

三、古巴飛彈危機帶來「核裁軍」、「核不擴散」和「核禁誚」三項重要國際政治議題的出現⁹。因為全世界在1962年的古巴飛彈危機後開始極為重視核武器帶來的後果，並擔心核戰爭一旦爆發整個世界都會被毀滅，因此核武大國美國、蘇聯和當時另外一個擁有核武的國家——英國在古巴飛彈危機後便開始積極進行協商制定《核不擴散條約》相關細節的討論，到1968年美國、蘇聯和英國便簽署核不擴散條約。¹⁰核裁軍和之後的「限制武器談判」(SALT)是1960年代末期至1970年代最重要的國際事件之一，因為出現了核裁軍和限制武器談判，美蘇兩國出現了擴充核武庫以作為核裁軍談判時的籌碼和裁撤舊核武的必要準備，但又更加嚴格的限制其使用(不論是在政策還是技術上)¹¹，這在人類衝突史上也是絕無僅有的。

四、古巴飛彈危機雖然看似雙方處於零和遊戲，但也戲劇化的顯示了雙方

此先河；該書的最新版甫於2011年問世。參閱 Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, (U.S.: Literary Licensing, 2011).

⁶ 古巴飛彈危機之所以讓美國反應如此劇烈的主要原因之一在於古巴離美國太近，一旦蘇聯從古巴發射核彈，美國的反應時間將大為縮減，且因為射程縮短，蘇聯飛彈的準確性不需任何改裝即可大幅提升，也同時增加了美國軍經設施的易毀性。

⁷ 「三腳架」戰略出現的原因是古巴飛彈危機後，美蘇都擔心若核戰爆發，陸基洲際飛彈的固定發射陣地可能遭對方第一擊摧毀，因此喪失報復能力。而已方報復能力的喪失將可能大為增加對方發動核戰的誘因，而潛射彈道飛彈則因為攜帶彈道飛彈的潛艦隱藏在海中，極不可能在第一擊中完全掌握這些潛艦的位置予以殲滅，因此使得雙方都保有可靠的第二擊能力，如此「相互保證毀滅」戰略才具實用性；但是要使潛艦成為有效的彈道飛彈載台，除了潛艦本身的科技(保證能長期在海上潛航以作為飛彈基地的核動力系統及避免遭追蹤的靜音推進能力)必須達到標準外，還需要有可靠的通信和導航能力(前者是為了讓國家領導人能在核戰時仍能命令到這些數千公里外的水下基地發動還擊，後者是要讓潛艦確定本身位置才能準確發射飛彈)因此促進了通訊衛星、全球定位系統(GPS)與網際網路(Internet)的發展。

⁸ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Weapon*, (U.S.: Palgrave Macmillan Press, 2003).

⁹ Lawrence Freedman, 前引書，Eric Arnett, *Nuclear Weapons After the Comprehensive Test Ban*, (U.K.: Oxford University Press, 1996), Henry A. Kissinger, *The Necessary for Choice*, (U.S.: Doubleday Anchor, 1962), ch.6.

¹⁰ 當時與美國和蘇聯兩個超級大國同時都處在敵視對立狀態下的中國沒有簽署此條約，直到1992年才同意簽署此條約。與同在1964年首次核試驗成功的中國一樣，長期堅持在美國和蘇聯的對立中保持獨立自主的戴高樂主義的法國，也在1992年才簽署了核不擴散條約。

¹¹ 古巴飛彈危機時蘇聯僅有20枚洲際彈道飛彈能打到美國本土，但在之後加速擴充，到1970年代晚期這數字已經超過1000枚；美國的擴充幅度也非常驚人。但是在這樣大規模的核武擴充之後，是一連串的裁軍談判。同時兩國都強化了核武發射的安全機制，不管是在核武本身的安全(不致意外引爆)抑或指揮管制的安全機制(需經過複雜、多人多軌的認證機制方能啟動)都如此。

擁有共同利益:阻止核子戰爭。因此雖然此一事件學者多以現實主義觀點研究及評論，後學認為實則對國際關係建構主義(constructivism) 的主要觀點「國家利益係由國際社會間相互建構而來」¹²也有強而有力的支持作用。

五、作者藉古巴飛彈危機期間美蘇雙方之折衝，提出並詮釋了三種重要的「外交決策模式」，不僅被後來的學者用以詮釋核武決策¹³，更擴及所有政治決策：

(一) 理性行為者模式 (Rational Actor)，係指被視為單一理性行為者的國家或政府首先要分析對手國行為者在理性基礎上的目標，進而精確計算對手國行為的可能性，再藉著對偏好順序、功用、結果與副作用的分析作為推斷、預測的根據。

(二) 組織行為模式 (Organizational Behavior)，係指政府決策乃組織依其能力、文化與標準作業程序的產品。一方面組織運用資源的能力限制了政府領導人有效選項的範圍，另一方面領導人的決策空間也受到結構性限制。

(三) 政府政治模式 (Governmental Politics)，認為政府決策並非單一、理性選擇下的結果，而是政客角力、官員討價還價的結果。¹⁴

六、古巴飛彈危機是國際關係理論中的科學行為主義(behavioralism)常使用的「博弈理論」(Game Theory)中「膽小鬼賽局」的最佳範例¹⁵。而這種方法論在1960年代「居於統治地位」¹⁶，和古巴飛彈危機自然有相當關係，之後探討此一理論的國關研究文獻，幾乎也都以本次危機為實例。

七、冷戰中兩大超強的一些重要行為，如恐嚇(blackmail)、結盟或追求權力平衡(balance of power)，其實受古巴飛彈危機的影響甚深。¹⁷理解古巴飛彈危機中的雙方因應策略，其實可提綱挈領地協助我們了解國家行為是如何產生(how)、何時產生(when)、結果(what)和影響又是什麼。

八、古巴飛彈危機後，兩國開始設置熱線(hotline)，從此「政治信息傳遞」開始成為國際政治中的一個新的研究領域。¹⁸國際關係理論中論述危機管理時，某種程度上亦涉及信息傳遞之觀點。史奈德(Snyder)與狄興(Diesing)指出，危機協商過程裡，雙方會向對手傳達「語言」(verbal)或「非語言」(nonverbal)

¹² 參閱 Martha Finnemore, *National Interests in International Society*. (New York: Cornell University Press, 1996), Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, (New York: Cambridge University Press, 1999) pp.193-245. "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2 (Spring 1992), pp.391-425.

¹³ Scott D. Sagan, "More will be Worse", in Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, (U.S.: W.W. Norton & Company Inc., 2003), pp.50-53.

¹⁴ Graham Allison & Philip D. Zelikow *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (U.S.: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1999).

¹⁵ 可參閱 William Poundstone, *Prisoner's Dilemma*, (U.S.: Rive Gauche Publishing House, 2007), ch.10, David M. Kreps, *Game Theory and Economic Modeling*, (Oxford: Oxford University Press, 1990).

¹⁶ 許嘉(編)，《美國國際關係理論研究》，(北京：時事出版社，2008)，頁 168。

¹⁷ John Mearshiemer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), p.153.,

¹⁸ 賽明成，〈古巴飛彈危機：外交信息傳遞觀點〉，《問題與研究》第 50 卷第 4 期，(2011 年 4 月)，頁 32。

之行動，以便展示其威脅的意圖。¹⁹

貳、內容架構

若由一個國家決策過程的角度來看，「危機」是國家所處的外在及內部環境發生重大變化所引起的，一般包含三項必要條件，並由國家最高決策者的認知來判定：第一，是否威脅國家的基本價值（國家生存、人民安全及避免戰爭的核心價值，以及政治理念、經濟發展與社會秩序等優先性價值）；第二，此一情勢在軍事上面臨的敵意，抑或戰爭爆發的高度可能性；第三，對危機情勢的反應決策時間短促。²⁰古巴飛彈危機正符合以上性質，因此傳統的決策分析，傾向於理性的假定，並結合國際關係中常見的賽局理論和「安全困境」，如賈維斯(Robert Jervis)的定義，「一個國家增強其安全，將導致其他國家的安全感降低；……即便這些國家可以確定彼此間當下都懷抱著良善的意圖，但也無法忽視未來其他國家轉而具有侵略性、甚至也無法保證自己一定會永遠抱持和平的意圖」。²¹

基於安全困境理論，可以充分解釋古巴飛彈危機中雙方的行為—不信任及在不瞭解對手完整意圖之下，為了防止遭到敵人的攻擊，因此美國和蘇聯都提升了戰備並且採取軍事手段(蘇聯以防空飛彈射擊美國偵察機、美國以海軍戰艦封鎖古巴)因應對方的行為。試圖透過詳述國家或政府的目標與計算來解釋國際事件，正是理性行為者模型的註冊商標。在本書的第二章完成了這一項工作。然而本書加入了其他兩種模型，這正是本書的經典之處。

在第三和第四章中，作者使用另一個參照框架來加以補充，這個框架的焦點是政府機器——亦即參與政治過程的組織和政治行為者。組織理論提供模型二的基礎，它強調，組成政府的大型組織，自有其獨特的邏輯、能力、文化和程序。依據這個組織行為模型，模型一分析家所說的「行為」和「選擇」反而被認為是大型組織在日常行為模式的運作下所產生的結果。對於蘇聯在古巴部署飛彈一事，模型二的分析家會這樣陳述其問題：這項決策是在甚麼樣的組織脈絡、壓力和程序下做成的？他注意的焦點會集中在幾個概念上：現有的組織單元、它們的功能，還有它們的標準運作程序(SOP)——如何收集資訊(例如美國的戰略武力或意圖)、如何界定可行選項(例如運送中程彈道飛彈到古巴，還是部署更多洲際彈道飛彈)、以及執行(例如在古巴部署飛彈而不被發現)。作者訴諸特定的推論模式：如果組織在某個時間產出某種結果，這個行為是因為現有的組織結構、程序和劇本而產生的結果。²²

¹⁹ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977) ,ch.2,3..

²⁰ Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior," in Michael Brecher, ed., *Studies in Crisis Behavior* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978), p. 6.

²¹ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), pp. 62, 76.

²² 在公開對峙，美國正考慮採取空襲或入侵行動的時候，駐古巴的蘇軍甚至蘇聯總參謀部從未

模型三的關注焦點為政府政治。在第五章和第六章中，作者認為外交事件不應被描繪成單一的選擇，也不只是組織的產出。相反的，**應當把外交事件理解為一國政府內部各個行為者談判所得的結果**。在思考古巴部署蘇聯飛彈的問題時，第五章和第六章說明了關鍵的決策和行動，是那些參與者在哪種談判議價過程中，所產生的哪一項結果？他的注意焦點放在特定的概念上：有哪些參與者？這些人的利益和行動會影響我們所要討論的問題、那些因素形塑了參與者的認知與立場、將各方競逐的偏好綜合起來的程序或「行動路徑」(action channel)，以及參與者的表現。作者推論：如果某個政府採取了某項行動，這個行動便是這個賽局裡各個參與者互相談判議價的結果。

本書的架構反映出作者的雙重目標。書中用三個概念性的章節勾勒出三種粗略的參照框架，此外還有三個實例研究，各使用其中一種參照框架來找出古巴飛彈危機主要問題的答案。作者首先使用第一種觀點、接著是第二種、最後用第三種觀點來處理這個危機的主要問題。透過這個過程，本書各章不只更為深入地探索這個事件，提出更多的洞見。它們也證明了不同的概念是如何引導我們去注意、強調、跟憂慮類似飛彈危機這種事件的特定不同面向。一方面是實際的案例，另一方面則是概念性的論證。

此外，這三個案例研究也提供證據，證明不同分析所提出的解釋的本質。這三種分析模型中—模型一—：理性行為者、模型二：組織行為、模型三：政府政治，根據作者的說法，「…沒有任何一種只是單純地描述事實。在試圖對事件提出解釋的時候，每一種模型都挑出某些特點，視之為相關的決定因素。每一種模型在解釋危機的主要謎題時，都強調不同的因素。而差異的源頭在於各自所採用的概念模型不同。」

本書的核心方法論和創見—三大決策模型—可以用其問題意識簡單敘述如下：

模型一的問題包括：

1. 被國家認為是威脅和機會的客觀(或所認知的)環境為何(例如蘇聯在 1962 年受戰略核武強制【coercion】的威脅)？
2. 國家的目標為何？(例如生存、權力極大化等)
3. 在處理此一議題時的客觀(或所認知的)選項為何？
4. 每種選項的客觀戰略成本和利益為何？
5. 國家在這些條件下的最佳選擇為何(例如在古巴部署中程核子彈道飛彈)？

模型二的问题包括：

考慮警告美方有這些武器存在，原因是它們的運作程序尋求的是向敵方保密，而不是提供資訊。但是若為文人決策，展現實力才能做為談判籌碼。另一方面，美國從沒想過他們在古巴面對的是如此龐大的核武軍火庫。甚至遠多於戰術核武飛彈的武器庫(這是赫魯雪夫原本的想法，從一份組織清單中選出)，因為當時蘇聯軍方關於核武的軍事準則正是這種雞尾酒式的配置，因為在西方的空權優勢下，多樣化的核武可以保證在敵方空襲時較容易存活，敵方也比較難以反制。因此這些有關巡弋飛彈的決定基本上是組織傳統(既有軍事準則)所導致的決策。

1. 國家包含的組織(和組織組成單元)有哪些(例如戰略火箭部隊、格別烏、軍事情報單位等等)？
2. 在產出有關國際環境、威脅、與機會的資訊時，這些組織現有的標準作業程序所構成的能力與限制為何？
3. 在形成行動選項的清單時，這些組織的標準作業程序所創造的能力與限制為何？
4. 無論選擇的是哪一種行動，在執行選擇的行動時，這些組織的標準作業程序會構成甚麼樣的能力與限制？

模型三的問題包括：

1. 參與者是誰？亦即，在形成選擇與行動時，那些人的觀點和價值是重要的？
2. 那些因素形塑了每一位參與者的(a)認知(perception)、(b)偏好的行動方式，以及因此(c)參與者對這個議題的立場？
3. 那些因素可以解釋每位參與者對選擇與行動的影響？
4. 「行動—渠道」(action channel)，也就是在決策與行動時，用以總合各個成員認知、偏好與立場的固定程序為何？

作者在結論中再次將全書的觀點進行整理，認為相互競逐的不同詮釋反映每種模型對同一個問題提出不同答案的傾向。但是當我們觀察我們使用的這些模型時，同樣驚人的是它們理解問題、提出謎題、拆解總結問題(summary questions)、還有在尋找答案時挖掘證據的不同方式。美國為什麼封鎖古巴？對模型一分析家來說，這個「為什麼」問的是如何解釋美國在面對蘇聯於古巴部署飛彈的戰略危機時，選擇封鎖作為解決方式的理由。對模型二的分析家而言，挑戰在於找出關鍵組織為何，沒有這些組織就不會有封鎖。模型三的分析家會將「為什麼」理解為政治參與者間的政治談判，各個參與者各有其獨特的利益、對於該採取甚麼作為有相當不同的想法；對各個相互競爭的偏好，如何在最終選擇的行動中被混合起來的過程，也各有其觀點。這些對我們理解其他重大國際關係事務上，可以說極為有用。當然前提是必須要有極其豐富且正確的內部資料。

叁、重要反思

國際關係研究的傳統途徑是試圖透過詳述國家或政府的目標與計算來解釋國際事件，也是理性行為者模型的 SOP。然而本書加入了其他兩種模型，這正是本書的經典之處。

除了 911 事件之外，古巴飛彈危機大概是距離美國本土最近的安全威脅。連二次大戰時德國潛艦在美國海岸外攻擊商船都沒有引起美國如此巨大的緊張。當然古巴若成為蘇聯的核武基地，蘇聯是可以在很短的時間內以核武摧毀美國東岸的主要城市，但是在 1960 年代之後，蘇聯已經有潛射彈道飛彈，隱藏在大西洋深海，絕對有能力在很短的時間內攻擊美國東岸的城市。這些潛艦絕對比在古巴島上的飛彈更難偵測和摧毀，因此古巴飛彈危機的解除，其實也只是讓美國所遭

遇的核武威脅延後幾年。而在蘇聯撤出古巴之後，軍備競賽反倒加速，特別是遠程洲際彈道飛彈和海軍實力，因為這兩者的劣勢都是蘇聯撤出古巴飛彈的主要原因。不過即使在蘇聯於 1980 年代在核子武力上和美國並駕齊驅，海軍實力也逐漸拉近的情況下，蘇聯方面還是沒有試圖讓彈道飛彈重返古巴。甚至在 1980 年代美國在西歐部署中程核子武器時，蘇聯也沒有作類似的舉動。這也讓我們反思國際事件對於行為者的規範(norm)其形成作用。

對於僅僅 13 天的古巴飛彈危機，作者資料蒐集之詳細令人驚嘆。相形之下，中華民國歷史上諸多重要史事，對中華民國政治發展的影響較古巴飛彈危機對美國影響不遑多讓的事件也在所多有，但是似乎沒有如此論述詳盡的專著。如果有人能夠以《決策的本質》這本書作為架構，來研究例如 1996 年台海飛彈危機這樣的歷史事件，將是政治學研究的一大盛事。因為這必然代表了資料的廣泛解密和當事人的開誠布公，對於台灣的政治發展和決策研究的貢獻將不可計量。

除了古巴飛彈危機之外，作者另外還提出了越戰、海灣戰爭與 1994 年北約干預南斯拉夫作為例子，說明組織特質和官僚機構對於外交和安全決策的影響。這些事件由於時間關係，在第一版沒有出現，這也益增了本書的價值。

此外，雖然本譯注長達 31 萬字以上，註解超過 800 處，²³然而譯注者再三詳讀，仍然認為有一些作者未能完全解釋的地方：

一是蘇聯為何要在 1962 年時急著扭轉美蘇在核武以致於全盤戰略的平衡？誠如書中所說的，蘇聯在當時各種戰略核子武力上是居於劣勢。但是在古巴部署了彈道飛彈又能如何？除非蘇聯有把握，並且提出這樣的條件：「如果你們(美國)在政治上如何如何，我們就撤出在古巴的飛彈」，但是美國就一定就範嗎？現有的史料也沒有證實赫魯雪夫有這樣的打算和準備。在書中也沒有對此提出更多的解釋。

其次，作者提出柏林問題是赫魯雪夫掀起古巴飛彈危機的關鍵，作者認為赫魯雪夫主張「柏林比古巴重要」，因此這是赫魯雪夫對發起古巴飛彈危機的主要盤算，他想用在古巴部署飛彈逼使美國撤出柏林。但譯注者認為對美國而言，古巴遠比柏林重要。首先，古巴離美國近，古巴威脅的了美國，柏林的西方武力威脅不了蘇聯。其次，古巴對於中南美洲的左派共產勢力有極大的感染和支援作用。因此若美國真的拿古巴沒有辦法，對於後院的安全將是非常嚴重的隱患。雖然逼使蘇聯撤走飛彈後古巴還是維持其共產主義體制，且仍舊對中南美洲的共黨勢力提供支援，但是若古巴駐有蘇聯的毀滅性武器，蘇聯的軍事人員絕對更多，這將會使對該島的攻擊和封鎖變的更加危險。²⁴所以提早把麻煩消滅，對美國而

²³ 全部註解均經譯註者修正，並有若干補充。為閱讀方便，未全部一一標出何者為原注，何者為譯註者新增；又原書註解為附於每章之後，為編輯方便，本譯稿改為隨頁註腳。

²⁴ 在 2015 年美古復交以前，在古巴的美國外交代表機構稱為美國駐哈瓦那利益代表處（United States Interests Section in Havana（United States Interests Section of the Embassy of Switzerland in Havana, Cuba）），古巴也有一個類似的機構在華盛頓哥倫比亞特區，稱為古巴利益代表處（Cuban Interests Section），兩者在名義上都隸屬於兩國境內的瑞士大使館，實質上獨立運作，

言可以說是極大的戰略利益，也是甘迺迪政府給之後的總統留下的偉大戰略資產。²⁵赫魯雪夫顯然低估了古巴對美國的重要性。

柏林呢？1961 年東德政府在蘇聯的支持下興建了柏林圍牆，具體改變了柏林現狀，但是美國沒有採取行動阻止，也未退出柏林，所以赫魯雪夫是高估了他在柏林的舉動對美國和西方的影響力。為什麼他會如此？要回答這個問題，作者認為：「…有必要打開黑盒子——探國家行為者內部活動的組成部分。組織行為和政府政治模型會產生更高的複雜性並要求更多資訊，它們並對第二(個模型)與第三種(模型)的近似推論提供特定的預測。再者，它們提供概念和檢查表，以此為出發點努力找出更為細緻的假說，另外也提供把假說綜合到解釋與預測裡的方法。」這應該是國際關係學者所該致力追求的目標。

與瑞士大使館並不相干。

²⁵因為之後雖然蘇聯軍力不斷提升，但是沒有再嘗試於古巴甚至中南美洲部署攻勢性的軍事裝備。1984 年 11 月，美國對蘇聯的貨船「巴克里安尼」號非常關切，因為它從十月初離開黑海，被懷疑可能載運米格 21 戰鬥機前往尼加拉瓜援助桑定政府，後來證明沒有飛機，危機的氣氛也就消失。參閱《一九八四年世界各國海軍發展概況》，(台北：黎明文化，1986 年)，頁 118。

介紹¹

古巴飛彈危機是一項原創性(seminal)的事件。當美國和蘇聯在核子懸崖前勒馬時，一九六二年十月的那十三天在歷史上沒有相類似的事件。在此之前從未有如此高的機率讓眾多生命突然消失。若戰爭來臨，意謂著有一百萬美國人和一百萬蘇聯人會死，還有一百萬歐洲人。人類歷史上的災害和不人道都不重要了。就災難發生的機率—如甘迺迪總統估計的，機會介於二分之一與三分之一之間—我們從危機脫離的機率似乎還好。²這事件象徵一件重要的一儘管只有部分人想過—的事實，就是我們在核武時代的生存。

古巴飛彈危機在現代史上也是最被研究的部分，然而，即使連核心問題也還沒有滿意的答案：

為甚麼蘇聯要在古巴部署戰略攻擊飛彈？蘇聯是基於甚麼目的要採取這麼激烈、高風險且和他們傳統政策大相逕庭的行動？美國反覆警告這種行為不能容忍，何以赫魯雪夫還有有這麼大，而且潛在致命的誤算？

為什麼美國以海軍隔離(quarantine)蘇聯船隻前往古巴？確實存在甚麼替代方案嗎？蘇聯在古巴的飛彈對美國形成怎樣的危險？這威脅決定被美國總統所相信，會涉及災難的機會之行動選擇嗎？威脅需要更多立即行動，以在蘇聯在古巴

¹自此為本書原文開始。因此每段分隔一行以示與導讀有所分別。

²為了這個論述的目的，作者之一(Alison)接受卡爾·漢培爾(Carl G. Hempel)關於解釋之邏輯定義：解釋就是「藉由展現特定環境造成的現象來回答這問題——“待解釋的現象為何產生？”特別是依據法則 $L_1, L_2 \dots L_r$ 的 $C_1, C_2 \dots C_k$ 。要指出這個，論述顯示就既有的特定環境和所提到的法則，現象的發生是可預期的，在這個意義上解釋讓我們了解為什麼現象發生。」Carl G. Hempel, *Aspect of Scientific Explanation*(New York: Free Press, 1965), p.337, 多種型態的解釋能被識別，如 Ernest Nagel, *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*, (New York: Harcourt, Brace & World, 1961), 好的科學解釋展現了這種基本邏輯。另一位作者(Zelikow)不相信這種科學邏輯的典範可以移位到歷史哲學。它是歷史——不是在客觀環境上可複製的科學實驗——提供經驗基礎以解釋聚合在政府行動中的人類選擇。要批評漢培爾的邏輯，可以參閱 Isaiah Berlin, Maurice Mandelbaum 的文章，特別是 William Dray，在 *The Philosophy of History*, ed., Patrick Gardier (Oxford: Oxford University Press, 1974)。歷史可以有效地促使我們去注意看似真實的可能性，提出仔細的檢查和疑問，但是不能提供政府行為的法則。經驗主義「藉由發現有用但非至高無上的概念彌補人類經驗的狹窄，但它仍然停留在生活中期待地流動、有紀錄的事實而非公式化的法則裡面」。William James, *Some Problems of Philosophy* [1911], ed. Henry James Jr., (New York: Longman's, Green & Co., 1948), pp.98-100; see also John Dewey, *The Quest for Certainty: A Study of the Relation of Knowledge and Action*(New York: Minton; Balch & Co., 1929), pp.207-28, 228; John Ziman, *Reliable Knowledge: An exploration of the grounds for belief in science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), pp.42-56, 158-86; Hilary Putnam, *Pragmatism: A Open Question*(Cambridge: Blackwell, 1995), pp.7-23.(defending William James); and the concept of "colligation", in Clayton Roberts, *The Logic of Historical Explanation* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1996), pp.55-88.

的飛彈能使用前就摧毀它們嗎？

為甚麼飛彈最後撤離了？除了飛彈撤離外，發生了甚麼讓赫魯雪夫宣稱如果飛彈被攻擊他就要發射的事情？到底是「封鎖」發生作用，還是最後通牒，還是其他交易？為甚麼蘇聯撤走飛彈而不是在其他相對敏感的地方，如柏林，實施報復？

飛彈危機的「教訓」是哪些？這場事件教導了我們甚麼關於核子衝突和核戰危險的風險的事？在之後的冷戰，它對危機管理和政府合作暗示了甚麼？對於如何因應敵手，這是一個模型嗎？

數萬頁的相關證據目前已經開放給研究這場危機的人，也對他們形成了嚴峻的挑戰。只是簡單細讀所有的證據就要好幾個月。筆者我們兩人盡全力讀了所有的解密文件、回憶錄、口述歷史、甚至是大部分白宮特別為了分析飛彈危機的秘密錄音帶。危機本身也對一項調查貢獻良多。這項研究的主要前提是飛彈危機的滿意答案需要更多額外的資訊和分析。我們對這些問題的答案之確實進展取決於我們（一般人和職業分析家）將更多覺知（awareness）用於分析。當問題像「為甚麼蘇聯要在古巴部署飛彈？」，我們看到並判斷何者重要，並接受為適當的答案，不只取決於可得的證據，而取決於我們透過甚麼「概念透鏡（concept lenses）」去看證據。因此本研究的基本目的，在探索連繫那些當我們思考像古巴飛彈危機這類問題時的分類和假設中，基礎但還沒被注意到的選擇。

一般論點

當我們被國際事務中發生的事所困惑時，我們困惑的來源傳統上是政府的特定或是一連串行為；蘇聯在古巴部署飛彈、美軍被派往波斯灣、德國因為用歐元而終止對它貨幣的主權控制、在波士尼亞保衛聯合國安全區的失敗。這些事情引發了明白的問題：為甚麼蘇聯在古巴部署飛彈？為何 50 萬美軍在波斯灣？為甚麼德國放棄德國馬克？為甚麼 1995 年 7 月聯合國在保衛斯雷布雷尼察（Srebrenica）時作得那麼少？要提供這些問題的答案，嚴謹的分析尋求發現為什麼世界上某特定國家——而不是其他的一會去作這些事情。

在尋找解釋時，一個人通常都會把他/她們自己放在國家或政府的位置上，面對國際事務上的問題，試著去尋找為什麼一國會選擇那樣的行動。因此分析家解釋蘇聯在古巴的飛彈是一種防止美國入侵的方式，美軍前往沙烏地阿拉伯是為了消弭和嚇阻入侵。德國在單一貨幣上加入它的歐盟夥伴是為了增加歐洲統合的誘因。聯合國在波士尼亞沒有行動是因為有關的會員國缺乏意願制止塞爾維亞人

的入侵。

在提供(或接受)這些解釋時，一個人會假設政府的行為可類比為人們有目的的行為，而被充分滿意地了解。在許多情況下這是充分的假設。將國家的政府視為是集中協調的，「有目的的人們」對了解政策和行動提供了有效的速記。但是這種簡化—如同所有的簡化—既揭露又模糊事實。特別是，它模糊化了那些持續被政府忽略的事實；國家政策的「決策者」明顯地不只是一個只計算自己，而更是一個大型組織與政治行為者的聚合物。這個事實暗示了如古巴飛彈危機這種事件的分析家；事情沒那麼簡單。它的暗示挑戰了我們觸及這些事情時的基本分類與假設。

更嚴格地說，這研究的主要主張可以歸納為下列三項：

1. 外交事務和政策制定者的專業分析家(和一般民眾)思考外交和軍事問題時，是依據很固有的概念性模型，這模型在他們的思維內容中有極高的共識。

在思考外交事務時，職業分析家和一般民眾常用一種直接、不正式且不理論化的方式。對於蘇聯在古巴部署飛彈其解釋的小心檢驗，會揭露出更複雜的理論架構。特定分析家的解釋呈現了例行和可預測的特徵，反映出困惑的特徵、未被認識出的假設、問題應該被考慮的歸類、相關證據的型態，以及結果的決定因素。我們的第一個前提是這些相關的假設就分析家和一般素人會提出和回答的問題：發生了甚麼？為什麼它發生了？甚麼將要發生？構建了基本的參考或概念模型結構。像這些假設對解釋和預測的活動來說非常重要。解釋的邏輯需要標示出相關、重要的對結果的判定，製造特定而非其他狀況的因素其出現時機。此外，當強調預測的邏輯時，分析家必須綜整他們(認為)對結果施加影響的因素。概念的模型不只修補分析家打撈材料的漁網網眼以解釋特定行動；更指示分析家該佈網在選定的池塘、在特定的深度以抓到他要抓的魚。

2. 大部分分析家以一個基本的概念模型解釋(和預測)國家的政府行為，這裡稱為理性行為者模型(RAM或模型一)

雖然在興趣和焦點上有所不同，大部分分析家和一般素人試著將國際事務中發生了甚麼看作是一個統一政府有目的的行為。素人會擬人化行為者並說出他們的目標和選擇。國關理論家集中在以「理性行為者」說明選擇的國家之間的問題。戰略分析家集中在行動的邏輯，而不管任何特定的行為者。對這些群體的每一個來說，解釋的點在於秀出國家或政府在它面臨的戰略問題下，如何選擇行動去完成它要的。例如說在面臨「蘇聯在古巴部署飛彈」所形成的問題上，模型一架構了問題：為甚麼蘇聯決定在古巴部署飛彈？他會集中在特定概念上：國家或政府的

目標。最終，分析家會提出一定形式的解釋：如果國家作出這種樣子的行動，它就必須有這一類型的目標。當他能呈現何以部署飛彈在古巴就蘇聯的戰略目標來說是一個合理行動，分析家就已經「解釋」了這件事。預測一個國家將要作或已經做甚麼，是由計算在一個特定情勢，既有的特定目標下要作的理性事務而綜整而來。

3. 替代的概念性模型，這裡稱之為組織行為者模型(模型二)和政府政治模型(模型三)提供一個進一步解釋和預測的基礎。

雖然模型一已經證明對許多目標有用，還是必須藉由集中於政府機器——組織和政治行為者介入政治過程(的工具)——的參考架構來補充更有力的證據。模型一的假設是重要的事件的發生有重要的原因。例如，「主宰方」(monolith)通常因為有巨大原因才有巨大行動，這樣的看法必須與以下兩種不同的看法一起考慮：(1)主宰方的決策機制像是一個黑盒子，裡面包括許多不同的齒輪和槓桿，並有許多高度異質決策機制和(2)大的行動是由許多微小頻繁的行動所組成，而採取這些微小行動的是存在於不同層次的個體，這些個體通常對國家、組織和政治目標只有少部分有共同點。模型一對國家目標和國際關係問題所產生壓力的把握，必須面對產生政府行動的國內機制。

組織理論提供第二個模型的基礎，強調組成政府的大型組織其特殊的邏輯、能力、文化和程序。依據組織行為模型，模型一分析的特徵是當「行動」和「選擇」成為思維，而非大型組織依據日常行為型態的功能「產出」。面對蘇聯在古巴部署飛彈的事實，模型二形成的困惑是：組織的甚麼內涵、程序讓這種決定出現？他會集中在以下概念：既存的組織部分、它們的功能和獲得資訊的標準作業程序(例如有關美國的戰略武力或意圖)、對可行選項的定義(例如把可用但是只有中程的飛彈送到古巴 VS 建造新的洲際彈道飛彈)、以及暗示(例如確實把飛彈放到古巴，沒有被發現)，分析家會提出一定的推論：如果組織在一定的時間產出一定的結果，一定是源於既有的組織架構、程序和劇碼。當他或她分辨出蘇聯相關的組織而且呈現出產生行動的組織行為形式時，一個模型二的分析家會「解釋出」事實。預測會分辨出反映既存組織和它們既定程序和計畫的走向。

第三個模型集中在政府政治。依照這個模型，外交事務不是被一致的選擇或組織的產出為特徵。相形之下，發生的事情是被理解為參與者間的折衝(bargaining)後的生成物。在面對蘇聯在古巴部署飛彈所形成的問題時，模型三形成這樣的困惑：在參與者間何種的折衝產生重要的決定和行動？他會集中在以下概念：在參與者中誰的利益和行動影響問題中的議題、形塑參與者觀點和立場的因素、已經建立的，匯聚互相競爭的偏好的程序或「行動——渠道」(action channel)、參與者的表現、以及在賽局中的參與者折衝後的生成物。當他或她已

經發現誰可以對在問題中產生行動的人做甚麼的時候，一個模型三的分析家會「解釋出」事實。預測會藉由判斷一個議題將激起的賽局、相關的參與者、他們的相對能力和折衝技巧而形成。

一個重要的隱喻闡明出這些模型的不同之處。對外政策常被和棋局的移動和次序相比較。想像一局棋，觀察者只能透過銀幕看計劃好的棋步，也沒有關於棋子要怎麼走的資訊。一開始，大部分觀察者都會假定一如模型一所說的——一個別下棋者會參考贏棋為目標的計劃和戰術去移動棋子，但是一些模式的棋步會被猜到，讓觀棋者看了幾局後去考慮模型二的假設：棋手可能不是單一個人，而是隸屬於半獨立組織的鬆散聯盟，每一個都依據標準作業程序移動棋子。例如說，移動棋子必須依序移動，國王的車、主教和兵依照固定計劃反覆攻擊敵手。這種玩法是可想像的，會提醒觀棋者模型三的假設：一些不同的玩家，但是分享棋子的權力，會透過相互折衝決定怎麼走。例如說黑車的移動造成黑武士被吃，但對黑方沒有相對的利益，所以黑車就變成己方棋盤上宮殿的守衛。

單一特例頂多只能建議三種模型可能在解釋上的不同，但是古巴飛彈危機特別適合於本研究的目的。在一個國家的終極危險上，一小群人衡量選項並作決定。這種重要，高階的危機決策似乎是模型一分析的模範。模型二和三被促成去挑戰模型一的基礎。在這個案例中被模型二和模型三發掘出的範圍和因素因此特別有啟發性。

更廣泛的潛在意涵

在此給那些在學校專業課程上和教大學部學生時使用本書的同事們一個建議，在接下來的章節現出的暗示和實例讓我們有五項「偉大的想法」(原文為 big idea)。

第一、我們的主要論點可以廣泛適用於國際事務以外的領域。了解普通的解釋、預測和評估是必然以理論為基底，對知識的自覺是很重要的。³這種洞察力在個人學習運用理論或步驟的專業訓練中特別重要，例如法律、經濟或商業。相同地，理性行為者、組織行為和政府政治模型能超越國際事務之外，到政府的國內政策；州和地方政府；非政府的組織如聯合國或紅十字會；學校、大學和醫院；企業；和其他每天個人要在日常、每天生活中面對的行動者。

你所看到的主張不必然相當於你得到的，會讓你迷惑甚至被干擾。如果我們成功了，接下來的章節將說服讀者，他自在地、不自覺地使用的分類和假設比他

³ For a Fundamental account of why, see Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, tran. G.E.M. Anscombe, 3rd ed. (New York: hall, 1973).

懷疑的還多。當經濟學家考慮印尼經濟每年成長超過百分之十超過二十年，但在一九九八年崩盤，減少超過百分之十五；或是律師考慮是否一個人可能被判偽證罪；或是企業領導人用現值計算法評估投資機會。每一種無可避免地要就一些分類和假設來繼續進行，而不考慮其他的。架構的適用越是強硬與強勢，認知到發覺的不是完整的事實時的失落和痛苦越強。（對理論家來說，前提是這些分類和假設不能以理論測試。）

一些觀念像「國家行為者」、「偽證罪」或「國內生產毛額」將一些人面對它時會困惑的面向予以澄清，但另一方面，它們無可避免地扭曲或限制對其他現象的範圍的掌握。想想你現在正讀著的本書所置放的桌子，透過普通鏡片的眼鏡看，它顯得像個固體器物。讓我們想像用電子顯微鏡檢查這張桌子，一個人會看到什麼？大部分是空曠無人佔用的空間，空間大到可以任中子以最小力量穿過。

第二，因為簡化很重要，競爭性的簡化是很不可或缺的。當解釋、預測、評價或計劃時，一個人在導致問題發生過程中的所有關鍵點，原則上必須考慮所有相關因素。但是因為大部分的解釋和預測要馬上提供，在那裡對問題的分析 and 對答案的注意二者都有限，簡化和速記是必要的。概念和理論——特別是用於真正工作的——變的可接受、平常、並有效傳遞答案。特別是在解釋政府的行為，當一堆縮寫變的方便和強制時，隨時要有一個或更多簡單但競爭性的概念架構，協助提醒問者和答者什麼是被省略的，讓他們把意識打開寬一些並保持開放長一點。替代性的概念架構很重要，不只是為往後基礎現象中被忽略的面向提供洞察力，也對提醒一個人他所用的概念架構有什麼扭曲和限制很重要。像第一點，這是一個一般方法論上的事實，適用於所有生活領域，特別是那些讓專業人士學到讓他們立刻分類、分析和溝通所發現的理論和語言的地方。

第三，當這本書主要地集中在解釋、來自於解釋的推斷和預測(或打賭)時，核心論述對於一大批相關的課題有重要意涵，包括(1)評價或鑑定個人、組織或聚合物的行動；(2)對要做什麼的解決方案和(3)一個人或一個群體對行動次序的管理，以達到被選定的目標。解釋的基本邏輯需要一個人去分辨個案的特定環境，以及來自先前有關這類例子的經驗歸納的總結，這讓一個人在環境和規律的結合下了解事情為什麼被期待。對未來事件的解釋和打賭是合邏輯解釋的另一種型態。進一步的事功包括評估與解決方案，這些都超過單純解釋的範圍。但是每一個人根據不同的概念模型，對於因果過程的基本判斷卻是明顯不同。

第四，在這本書中發展出來的概念性和歷史的分析對當前外交政策的議程有重要意涵。這些都始於核戰風險的本質問題。在冷戰結束之後，美國人還需要擔心核子武器在美國本土爆炸嗎？甚麼基礎讓像前參議員山姆·南恩(Sam Nunn)和

參議員李察·魯格(Richard Lugar)這樣的人會認為一枚或一打核武在美國本土爆炸的風險還高於冷戰時期?為甚麼國家想獲得核子武器,如印度和 1998 年的巴基斯坦,但像南韓或瑞典卻不會?如果核子戰爭在新興核武國家間爆發,例如印度與巴基斯坦、或以色列與潛在核武鄰居如伊朗、伊拉克、或恐怖份子組織,景象如何?從美國總統和蘇聯領袖在 1962 年採取的行動,危機讓我們檢驗一打讓核武不在美國和蘇聯城市爆炸的似乎真實的事件和行動的次序。

核武議題以外,每個模型所闡明的個別因素其敏感性應該也提供一些基礎的、對在後冷戰環境下國安策略、外交政策和美國(與其他國家)的反思。一個因為它跟在(冷戰)後面而非的確是(冷戰之後)但卻被一直稱呼的時期—後冷戰時期—可能最好被認為是一個「困惑的時期」。⁴困惑的原因不是因為難以識別。在 20 世紀後半葉的多數時間,對擴張性蘇維埃共產主義的圍堵,提供美國全球介入範圍之定位點。1990 年冷戰戛然而止,此一可說難以想像的勝利消除了前述定位點,該消除於 1991 蘇聯解體時確認。美國人於全球定位的多數座標被拋入歷史垃圾箱:柏林圍牆、分裂的德國、鐵幕、華沙公約組織國家、進軍中的共產主義,最後是蘇聯自身。在崩塌的餘波中,美國及多數強權的海外政策開始飄移。如同兩次世界大戰間的中場休息時期,所有強權(美、英、法、德、日、中、俄)的政策制定者都受國內事務纏身。然而審慎重新思考美國利益、能力及政策,不只該提出模型一條條件下的難題,模型二及三亦然。分析者不只該重新審視國際間概況之趨勢,亦應檢視冷戰機構之恰當性(從國防部到與 IMF 的情報交流)。

第五點,在使用本書的課程中應告誡學生:在考量抽象性或理論性的論點時,應將其轉換為普通常識。憑自身直接經驗做常識性的類推,從來都不會是精確的當量(相等物)。但常識性的類比於掌握抽象理論時可協助學生排除思考上的障礙。

模型一的效力之一在於,當考量墨西哥對人權或貿易的決策,應設身處地的思考當地政府該如何做。發現模型二不易理解的學生應思考自身經驗,例如辦理就學註冊或與電話公司交涉,尤其是無法切合自身需求的挫折遭遇。在思及同質團體的決策過程時,模型三更具有可信度,小自情侶討論渡假地點(一人喜歡登山一人喜歡玩水),大至俱樂部會員擇定聚會地點、音樂及茶點。相似的常識性類比有助於理解賽局理論中囚犯困境及其限制性,結盟的形成,或自由主義者有關政府特性的訴求。

考量一個學生會發覺有用的特質描述範例:解釋某說明會或讀書小組成員,

⁴ See Report of the Commission on America's National Interests, "American National Interests," Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 1996

昨晚聚餐時所食為何。模型一開始的論點為成員所食為各自想吃的，它主張經由確認各成員的偏好來解釋其選擇，偏好可能涉及不同層面：價格、保健、種族特點及卡路里等。模型二立論為組織及慣例，主要的組織意指提供相關資訊、選項及食物類別。例如已知團體前往鄰近中菜館，則模型三餘下情事即可辨明。成員自菜單中挑選的主菜係中菜館已建立之慣例，包括食譜及調味料。成員們吃漢堡或披薩的相似性並不存在。他們有價格資訊，但可能無法獲知卡路里或鈉含量。模型三著重競爭性偏好及團體形成過程。例如教授帶團體去用餐，則很可能是由教授決定餐廳。反之若團體自行決定餐廳，選項的形成則為關鍵因素。既已於中菜館用餐，他們是家庭式的分享餐點或各自進食？若分享餐點，各人是否都有點菜？若然則決策程序亦為攸關，因若有人已點雞肉，則下一人很可能點牛肉或蝦。

由行為解釋改為預測，考量下星期聚餐該團體會選擇何者。詢問大學將如何處理近期火災、或聯合國因應危機將採何種行動。循序從不同角度思考，分析者將習於各模型置於背景之各組問題，從而有助於解釋過往、了解現狀差異，並啟發可能型塑未來之大小決策。

第一章 模型一：理性行為者

遇到令人費解的國際事件時，我們怎麼樣著手？舉例而言，請讀者考慮一下你如何回應這個課題：「解釋蘇聯在古巴部署飛彈」。典型的分析家或一般人會先考慮蘇聯人心中可能有的各種目標——例如，為了測試美國的意圖，或為了防禦古巴，或是為了改善他們的談判地位。藉由檢視蘇聯面臨的問題以及他們所選擇行動的特性，這名分析家會剔除一些似乎不可行的目標。當他能夠構思出一個計算（calculation），證明在特定情況下，為了追求某些目標，他會選擇在古巴設置飛彈，這名分析家就解釋了這個行動。（確實，「我無法了解（或解釋）為何蘇聯會做這些或那些」的說法，表明了無法使一個行動相稱於看似合理的計算。）試圖透過詳述國家或政府的目標與計算來解釋國際事件，正是理性行為者模型的註冊商標。

一如學術文獻、政策報告、報章雜誌及非正式談話中可以看見的，當代關於公共政策的思考，尤其是外交政策，大多是在這個概念性模型內開展。關於伊拉克於一九九〇年入侵科威特，被廣為引述的解釋是由勞倫斯·傅立德曼（Lawrence Freedman）與艾法因·卡爾許（Efraim Karsh）這兩位倫敦國王學院（King's College）的軍事事務學者所提出。他們斷言，伊拉克領導人薩達姆·海珊（Saddam Hussein）或許永遠不會訴諸這種孤注一擲的手段，「如果伊拉克的經濟情況沒有這麼悲慘……透過將科威特可觀的財富併入捉襟見肘的伊拉克國庫，海珊希望大幅削減伊拉克外債，並啟動他在與伊朗開戰後向人民承諾的雄心勃勃重建計畫。」他們進一步指出，征服科威特將提升海珊在國內的聲望，並給予他「在全球能源市場的決定性發言權。簡而言之，轉瞬之間他的地位將永久獲得確保。」¹

他們如何得到這個結論？用夏洛克·福爾摩斯（Sherlock Homes）推理的風格，他們檢視伊拉克的處境，尤其是負債情況。他們推斷，從海珊開始在科威特邊界附近集結大軍並加重他的要求的那一刻起，他就打算入侵並占領整個科威特，不只是表面上有爭議的島嶼或油田。他們做到這點的方法是放大伊拉克軍事準備的若干顯著特徵，並突顯海珊更早之前所作的一些聲明。他們的解釋所提出的論證，將伊拉克的行為詮釋為海珊追求價值最大化的選擇。

分析家如何解釋第一次世界大戰的來臨？根據漢斯·摩根索（Hans

¹ Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 61-62.

Morgenthau)，第一次世界大戰的根源「完全來自歐洲權力平衡遭到破壞的恐懼」。在一戰之前，三國協約（Triple Entente，英國、法國及俄國）是抗衡三國同盟（Triple Alliance，德國、奧匈及義大利）的不穩固力量。如果任一集團在巴爾幹半島取得決定性的優勢，其將在權力平衡中獲得關鍵性的有利地位。「正是這股恐懼」，摩根索表示，「促使奧國在一九一四年七月時一勞永逸地和塞爾維亞清算宿怨，也導致德國無條件支持奧國。正是同樣的恐懼促使俄國支持塞爾維亞，並導致法國支持俄國。」²

摩根索何以能信心滿滿地解答這個問題？方法就是對資料加上「理性的輪廓」（a rational outline）。這個方法的價值，根據摩根索的說法，在於「它讓行動有了理性紀律，並在外交政策上創造出那種驚人的連慣性，使美國、英國或俄國的外交政策成為可理解、理性的連續事物（continuum）……不論前後任政治家是否有不同的動機、偏好及智識、道德上的特質。」³

嚇阻戰爭（deterrence of war）在國際關係文獻中是一項重要議題。經濟學家湯瑪斯·謝林（Thomas Schelling）是當代策略理論家中公認的翹楚。他的經典著作《衝突的策略》（The Strategy of Conflict），針對核武時代的嚇阻動態提出一系列主張。其中一項涉及恐怖平衡（balance of terror）的穩定性：在相互嚇阻的情況下，降低核戰機率的因素不是平衡（雙方武力的數量），而是平衡的穩定性（stability of balance）。若沒有一方能在第一擊中取得摧毀對方反擊能力的優勢，平衡就是穩定的。⁴因此，到了一九六〇年代末期或一九七〇年代初期，美

² Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, 4th ed. (New York: Knopf, 1970), pp. 158-86. 摩根索的解釋從而反映出古希臘歷史學家修昔底德（Thucydides）常被引述的解釋，認為伯羅奔尼撒戰爭（Peloponnesian War）是「雅典力量成長以及這在斯巴達引發恐懼」之下的結果（見註腳二十一）。關於一九一四年危機的精要，以圖表解說權力平衡體系，類似於摩根索的描述，參見 Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 35-38. 若對第一次世界大戰爆發的更廣泛探討有興趣，可參考詹姆斯·約爾（James Joll）簡潔的概述，*The Origins of the First World War*, 2nd ed. (London: Longman, 1992)，各式專家觀點在 Steven E. Miller、Sean M. Lynn-Jones 與 Stephen Van Evera 合編的 *Military Strategy and the Origins of the First World War*, rev ed. (Princeton: Princeton University Press, 1991) 一書中有詳細說明。David G. Herrmann, *The Arming of Europe and the Making of the First World War* (Princeton: Princeton University Press, 1996) 這本書對外交局勢與軍力平衡的相互作用有精闢的討論。

³ Morgenthau, *Politics among Nations*, pp. 5-6.

⁴ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), p. 232. 這個主張也是 Wohlstetter 所撰「微妙的恐怖平衡」一文的核心，"The Delicate Balance of Terror," *Foreign Affairs* 37 (January 1959): 211-34. 考慮一下謝林對於嚇阻的討論。他如何描繪討論中之情境和行為之基本要素的特點？嚇阻是關於影響另一方將作出的選擇，而手段是影響他對我方將作出何種行為的預期。這牽涉到使他面臨相信我方行為將被他的行為所決定的證據。因此，根據這樣的分析，這個概念需要釐清的面向如下。第一，對兩位參與者而言，什麼樣的價值體系組合——以賽局理論的語言來說是報酬（pay-offs）——使一個嚇阻性威脅變得可信（credible）。第二，我們如何衡量衝突與共同利益相互混雜這個產生一個嚇阻情境所需的情況？第三，什麼樣的訊息交流是必要的，驗證所交流之證據的方法是什麼？第四，哪一種理性是必要的——了解

蘇已有足以產生穩定恐怖平衡的核武數量和預警與控制系統。相較之下，印度與巴基斯坦仍在發展中的核武尚未達成穩定的平衡，戰爭因此更有可能發生。

謝林如何為這項主張提供支撐？他對這項主張的信心並非來自於對於眾多前例的歸納性討論，而是基於兩個計算。在平衡但不穩定的情況中，存有會讓理性的對手可能選擇發動第一擊的價值，例如，為了摧毀敵人的報復能力。然而，在「穩定的平衡」中，每一方可以透過施加難以承受之傷害來回應第一擊。這樣的能力保證了嚇阻，因為沒有一個理性的行動者（agent）會選擇實際上等同於國家自我毀滅的行動方案。雖然當代大部分的策略思考都是心照不宣地受到這個計算倚靠的馬達所驅動，謝林卻明白承認策略理論的確假設了一個模型。他聲稱，其基本原則即是「理性行為的假設—不僅是明智的行為，而且是由自覺之利益計算所推動的行為，而這個計算是以一個明確且內部連貫的價值體系為基礎。」

5

這些例子表明的是，當被要求提供解釋時，不同風格的分析家之間存有相似之處。他們都認為必須被解釋的是一個行動，也就是反映出目的或意圖的行為。他們都假設行為者就是國家的政府。他們都假設，選擇了這個行動是經過計算，作為一個策略性問題的解決方案。對每一位分析家而言，解釋乃是說明當政府採取行動時其追求之目標為何，以及考慮到國家的目標，這個行動何以是合理的選擇。⁶這一連串的假設描繪出理性行為者模型的特色。在許多方面，摩根索和謝林思想上的對比再明顯也不過。但是，確認兩人運用模型一的程度，凸顯出摩根索的「理性的重做選擇」（rational reenactment）和謝林的「代理問題解決法」（vicarious problem solving），存有根本的相似之處，而摩根索的「理性政治家」（rational statesman）和謝林的「賽局理論家」（game theorist）也有家族相似性。

儘管重點和焦點存有相當大的差異，在試圖解釋國際事件時，多數當代分析家（以及一般民眾）絕大部分——雖然大多時候並未言明——是依據這個架構進行。確實，認為國際事務中的事件是國家行動（the acts of nations）的假設，對於思考這類問題來說是如此根本，以致於作為基礎的模型很少獲得確認：要解釋外交政策中的一個事件，就表示要證明政府如何理性地選擇了這個行動。在此意義上，這個參考架構可被稱為「古典」（classical）模型。⁷

我們自己的價值體系、察覺選擇方案與對可能結果進行估算的能力、**沒有能力掩飾自身的理性？**第五，信任或履行承諾的必要性為何？第六，考慮到若一個承諾使威脅具有足夠的可信度而發揮作用，以至於威脅根本不必被執行，那一個人要用什麼樣的手段來保證自己會做出若非如此別人認為他會避免的行動（參見 Schelling, *The Strategy of Conflict*, pp.13ff.）。

⁵ Schelling, *The Strategy of Conflict*, p.4.

⁶ 這個所謂「合理的選擇」，譯注者認為要從行為者的利益來判斷。因為人（或國家）是有可能從事合理無害但卻未必是有益或能獲得最大利益的事。

⁷ 這個主張首次陳述在《決策的本質》的最初版本時，成為被熱烈爭辯的發現。對於此模型基本

我們的目的不是要證明大多數的分析家大致上是按照這個古典模型進行思考。相反的，本章試圖要讓讀者了解這個模型並提出一項挑戰：讓讀者檢驗他最熟悉的文獻並作出自己的判斷。本章的第一部分試圖釐清理性行動的概念——這個概念性模型的精髓——方法是扼要地思考經濟、賽局及決策理論中更嚴謹的行動理論模型。有些讀者寧可簡單地將這個模型想成，借用個人經過盤算作出理性選擇之行為的類比，來試圖了解政府的行為，因此他們寧願選擇快速略過這一節。第二部分將這個概念性模型的形式化為分析典範（analytic paradigm），提煉出這個古典途徑的精華，並推斷出模型一分析家在尋求解釋或預測一個行動時所問的核心問題。第三部分迅速瀏覽外交政策與國際關係研究中的重大著作，藉以闡明這個古典模型。最後一部分討論模型一的變化類型，並證明它們是如何透過將核心典範中的一個或多個關鍵要素嚴謹化（thickening）而衍生出來。

嚴謹的行動模型

本章前面的說明指出，模型一的影響廣泛見於外交事務的文獻。為了了解這個架構如何深深烙印在我們的思維中，思考關於國際事件的著作和討論所使用的語言甚有幫助。我們談論事件時，不會把它們當成毫無特定架構的事情，而會說成「以色列發動攻擊的決定」以及「美國在波斯灣的行動」。將世界上某個國家的相關立場概述為一國的「決定」或「政策」就是——至少是默示地——落入理性行為者的架構。決定預設了一位決定者以及關於某個目標之選項中的一個選擇。政策意味著某位行動者的目標在一些特別事例中獲得實現。這些概念將現象視為有目的之行動者所做出的行動。這樣的認定牽涉到將人類行為至少符合「意圖理性」（intendedly rational）這個普遍的基本假設簡單延伸到政府上。這個關於人類目的性（purposiveness）之基本假設在社會科學中頗為常見。正如西摩·馬丁·李普塞（Seymour Martin Lipset）指出的，「社會科學中的重要假設通常是……人們尋求自我滿足（ego gratification）——這就是他們的目標或目的。」⁸因此，經濟學、政治學，相當程度上還有社會學與心理學，都是把人類行為當成有目的、目標導向的活動來加以研究。

但是，將行為理解為「行動」之意義何在？當我們把行為視為目標導向來進

假設的倚賴大致上未被說明或承認，解釋這件事透露出，這個領域內差異甚大的派別之間，存有未被認出的相似性。批評《決策的本質》的第一波評論家中，許多人拒絕這個主張。然而，隨著時間的遞移，它已成為普遍看法的一部分，而且經常被更有自覺的理論家具體陳述。

⁸ 「意圖理性」（intendedly rational）一詞由赫伯·塞蒙（Herbert Simon）在 *Models of Man: Social and Rational—Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting* (New York: Wiley, 1957) 一書中提出，p. 196. 關於李普塞的引用，見 Kathleen Archibald, ed., *Strategic Interaction and Conflict: Original Papers and Discussion* (Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, 1996), p. 150.

行研究，或是認為活動符合「意圖理性」時，這些觀念意謂了什麼？這個理性行動概念的嚴謹模型在經濟、決策與賽局理論中已被提出。這個模型的嚴謹性來自其假設，即認為行動不只是一個單一（unitary）行動者單純的目的性選擇。理性為目的這個概念增添了一致性（consistency）：和特定行動相關之目標與目的當中的一致性；為選擇最適方案（optimal alternative），在適用原則上的一致性。理性「意指在假設情況之脈絡下相稱於特定目標的行為。」⁹

古典的「經濟人」（economic man）以及當代形式化決策理論與賽局理論的理性人（rational man），在嚴格限制、清楚定義的情境下作出最適選擇。在這些情境下，理性意指前後一致、價值極大化之**估算**（reckoning）這個本質上霍布斯式的觀念，或指在具體限制內作出調適。¹⁰在經濟學中，理性抉擇乃是挑選出效率最高的方案，也就是已知投入下產出極大化的方案，或是已知產出下投入極小化的方案。針對商品 A、B、C 等等，理性的消費者會購買使其效用極大化的商品數量（透過選擇位於最高可能之無異曲線上的一籃子商品）。理性的廠商會在利潤極大化的點上進行生產（藉由設定邊際成本等於邊際收益）。在當代決策理論中，理性決策問題被化約為在一組已知方案中作出選擇的簡單問題，每個方案有已知的一組結果：行動者選擇就其效用函數而言具有偏好結果的方案，而行動者的效用函數依偏好順序排列每一組結果。在一個不確定的世界中，決策分析家會將預期效用極大化。賽局理論運用同樣的邏輯，並強調行為者 A 之最佳選擇取決於行為者 B 之選擇的狀況。但分析完這種相依情況之後，在作選擇的時刻，行為者 A 也同樣追求預期效用極大化。¹¹

這些理性行動模型的核心概念包括：

1. **目標與目的**（Goals and Objectives）。行動者的利益和價值被轉成一個「報酬」或「效用」或「偏好」函數，代表可供選擇之各組結果的可欲性（desirability）或效用。剛開始面對決策問題時，行動者有一個報酬函數，依據他/她的價值

⁹ Herbert Simon, "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science," *American Political Science Review* 79 (1985): 293-304. 關於此一基本概念의 更廣泛討論，以及其進一步區分「實質」（substantive）與「程序」（procedural）理性的改進，參見 Herbert Simon, *Models of Bounded Rationality* (Cambridge: MIT Press, 1982).

¹⁰ 卡爾·約·弗里德里希（Carl J. Friedrich）在 *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics* (New York: McGraw Hill, 1963) 一書中對霍布斯的觀念進行了周全的討論，pp. 159 ff. 另見 David Gauthier, *The Logic of Leviathan* (Oxford: Clarendon Press, 1969).

¹¹ 如霍華·瑞發（Howard Raiffa）指出的，在賽局的假設情況中，若參與者之間毫無溝通，一方的最佳選擇是預期價值極大化——在零和賽局中，**採大中取小（minimax）（極小化對方，極大化己方）**。當我們跨越公式化案例，像是兩人零和賽局，賽局理論的主要貢獻在於（1）提醒我們策略性互動的事實，換言之，一名行為者的最佳選擇取決於第二名行為者的選擇；以及（2）提供語彙來形容這類互動。大多數的賽局有多個奈許均衡，而且無法決定該選哪一個。正如賽蒙進一步提醒我們的，「或許賽局理論對政治學的重大貢獻乃是彰顯，一個賽局有一個符合客觀（全面）理性選擇原則的穩定均衡，是多麼罕見且不尋常。」"Human Nature in Politics," p. 300.

與目的來排列所有可能的各組結果。¹²每一組結果也將伴隨一些附帶作用。儘管如此，最起碼，行動者被預期能夠依偏好順序來排列一個特定行動可能會造成的每一組可能結果。某一些理論比起其他理論更強調這種**形式化排序** (formal ranking)。

2. 選擇方案 (Alternatives)。理性行動者必須對特定情況下他/她眼前的一組選擇方案作出抉擇。在決策理論中，這些選擇方案是以決策樹 (decision tree) 來表示。可供選擇的行動方案可能包括一個以上的簡單行動，但一個行動方案的具體敘述必須夠精確，以和其他選擇方案有所區隔。(雖然許多模型把這類選擇方案套入政策選項的格式，但進一步檢視公共政策的構成要素，可找出將利益轉化為可操作目的之多層次計算與選擇。¹³)
3. 結果 (Consequence)。每個選擇方案都附帶一組結果或選擇後果，選擇這個特定方案之後，接著將會發生結果。(如果對決策者對每個選擇方案之結果有多精確的評估作出不同之假設，這個地方將會產生差異。)
4. 抉擇 (Choice)。理性選擇僅是挑選其結果在決策者之報酬函數中順序最高的選擇方案。¹⁴

這些範疇將理性行動之概念予以形式化 (formalize)，這個概念支撐起經濟學、決策與賽局理論及政治學，以及一個結構較不嚴謹的觀念，我們平常針對個人行為和一國外交政策中人類目的性所作之假設，即是以這個觀念為基礎。理性意指在具體的限制條件下作出前後一致、價值極大化的選擇。這個目的性行動模型的運用相當廣泛，而且具有啟發性。這個模型讓決策與賽局理論家得以架構出選擇的問題。在經濟學裡，這個模型構成消費者理論及廠商理論的根本假設。如同安東尼·唐斯 (Anthony Downs) 所指出的，「經濟理論家幾乎總是把決策看成，

¹² 然而，行動者對於價值的體認乃受限於行動者對於事實的認知——實際上兩者乃相互滲透，因為「事實只有在涉及某些價值判斷時才有意義，而價值判斷只有在涉及某些事實組合 (configuration) 時才能產生作用。」Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, centenary ed. (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995)[1964], p. 54.

¹³ 參見菲利普·傑利科 (Philip Zelikow) 提出的七個構成要素，"Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again," *International Security* 18 (Spring 1994): 143-71。利用效用函數的簡單概念，即便瑞發的多屬性價值層級 (mutiattributed hierarchy of values)，據此行為者可從政策選項中作出選擇，這個從根本價值和利益到政策執行與維持的層級裡的手段——目的計算，如手風琴般被壓縮。在企業或政府的策略討論中，這些層次有時候是以區分「戰略」和「戰術」的方式被簡化。

¹⁴ 關於早先這類古典理性模型的數學形式化，見 Herbert Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice," *Quarterly Journal of Economics* 69 (February 1995): 99-118。統計決策理論與賽局理論針對機率情況修正了此一模型。參見 R. Duncan Luce and Howard Raiffa, *Games and Decisions* (New York: Wiley, 1957), especially chapter 13; William Baumol, *Economic Theory and Operations Analysis* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1961), especially chapter 19; Howard Raiffa, *Decision Analysis* (New York: Random House, 1968)。國際關係領域對於賽局理論更具影響力的當代闡述之中：Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) 以及 Steve Brams, *Superpower Games: Applying Game Theory to Superpower Conflict* (New Haven: Yale University Press, 1985)。

彷彿它們都是理性心智下的產物……經濟學理論一向是建立在自覺理性凌駕一切的假定上。」他從這個主張所推出的意涵直接切中要點：「傳統[經濟學]的預測與分析方法是可應用的……如果一位理論家知道某一名決策者的目的，他能夠預測什麼樣的行動將會被採取以達成目的，過程如下：(1) 他推測這名決策者達成其目標之最合理方式，以及(2) 他假定這個方式實際上會被選擇，因為這名決策者是理性的。」¹⁵

理性假設也提供了令人印象深刻的解釋力。正如最具洞察力的理性理論家約翰·哈珊伊(John Harsanyi)所言：「理性行為的概念往往是非常強大的解釋性原則，因為它能夠依據關於人們正試圖達成之目標(或目的)的一些假設，來解釋許許多多關於人類行為的經驗性事實。」社會科學家如何運用此一概念？此處再次引述哈珊伊的話：

從一名試圖解釋並預測人類行為之社會科學家的角度來看，理性原則的重要性主要在於，假如一個人理性地行動，他的行為可以依據他正試圖達成的目標來充分加以解釋。當我們說拿破崙在一場特定戰役中的策略是理性的，這表示只要指出，依據他當時的軍事目標，那是他能夠選擇的最佳策略，基本上即可解釋他的策略選擇。¹⁶

儘管如此，正是因為理性行動理論讓分析家得以洞悉行動者的計算，從而感覺到他理解並能夠解釋被實行之事，所以它有可能產生強大的誤導作用。它會導致分析家相信，在他/她的解釋或預測中，發揮作用的是關於理性的一般性假設，而事實上起到大部分作用的，卻是關於行動者的目標、行動者對情境的概念化及行動者對效益成本的評估等更深一層、更具體的假設或證據。近數十年來，對我們理解**理性行為的概念性地理**(the conceptual geography of rational behavior)最有貢獻的學者是赫伯·塞蒙(Herbert Simon)。

賽蒙的根本區分使「完全理性」(comprehensive rationality)和「有限理性」(bounded rationality)形成鮮明對比。在完全理性當中，行為者被假定有一個效用函數，將眼前所有選擇方案前後一致地排列順序，並選擇獲致最高效用的方案。若對結果感到不確定，行為者被假定會選擇具有最高預期效用的方案。完全理性對行為者之目標的內容不做任何假設，僅假設不論這些目標(objectives)為何，在作出這個價值極大化的選擇時，行為者已審視所有選擇方案並精準地評估所有結果。對照之下，有限理性承認行動者的認識與計算能力面臨無可避免的限制。因此，透過進一步的假設，或是關於特定行為者的經驗性實例(empirical evidence)，理性行動核心概念裡的每個一般術語——目標、選擇方案、結果及選擇

¹⁵ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957), p. 4.

¹⁶ John Harsanyi, "Some Social Science Implications of a New Approach to Game Theory," in *Strategic Interaction and Conflict*, Archibald, ed., pp. 1, 139(強調部分為後來添加)。

規則——在有限理性中被進一步具體說明。這個模型並非把對情況存有錯誤認知的行為者貼上「不理性」的標籤，而是接受決策者的價值、信念與刻板印象，不問其觀點是否正確無誤。¹⁷

賽蒙在底下凸顯了完全理性與有限理性的差異。要推論出特定情況下的完全理性選擇，「我們只需要知道作選擇之有機體（organism）的目標以及情況的客觀特徵。我們完全不需要知道關於這個有機體的其他任何事。」相較之下，要推斷出同一個情況下的有限理性選擇，「我們需要知道作選擇之有機體的目標、它對情況的資訊與概念化，以及它從其握有之資訊作出推論的能力」。¹⁸

這兩個理性概念在近數十年來政治學家的著作中經常見到，行為科學派與經驗主義學派運用有限理性模型，其他理論家——包括許多理性選擇學者——則利用完全理性模型。但如同賽蒙所展示的，就我們看來也確實是如此，試圖倚靠完全理性模型來解釋或預測真實世界中的行動，還得倚賴更進一步、通常未被承認的「輔助假設來對理性設限，也就是關於決策過程的假設」。因此，我們同意賽蒙的結論，「欲了解並預測人類行為，我們必須面對人類理性的實情，那就是理性有其界限。關於這些界限並無任何明顯之處；先驗事物無從預測，它們就在那兒。」¹⁹

當分析家對於現實世界提出解釋時，完全理性的寬鬆（sparse）假設因此變得更嚴謹（thickened）——不論分析家是否明白承認這點。有時候這種嚴謹化（thickening）包含額外的格式化（stylized）假設，施加在經濟學家或策略家針對問題的一個或多個面向予以界定之情境上，例如，假設廠商追求利潤極大化或國家追求權力極大化。有時候這個模型的核心概念被進一步明確化，方法是引用關於特定行為者、其對討論中情境之認識及其利弊計算的證據。這種神入式重構

¹⁷ 關於這點參見 Jack Levy, "Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems," *World Politics* 36 (1983): 76, 79-80。

¹⁸ Simon, "Human Nature and Politics," p. 294. 研究外交政策行為的學者已注意到，在許多不同的人格類型與決策環境中，「個人有維持一個連貫的認知體系的強烈需求，這個體系產生了穩定與簡化的認知架構」，表現在價值、信念及態度上。參見 Yaacov Vertzberger, *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking* (Stanford: Stanford University Press, 1990), p.137. 再者，認知心理學家已在實驗情境中展示，人類解決問題的一般情況下出現了一系列背離完全理性模型的可辨識樣態，從效用函數與機率評估的不一致、風險規避的不連續性，到倚靠試探方法來取代複雜的計算。關於這類案例的總結，參見 Daniel Kahneman, Paul Slovic, and Amos Tversky, eds., *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases* (New York: Cambridge University Press, 1982); 也請參見 Richard E. Nisbett and Lee Ross, *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980).

¹⁹ Simon, "Human Nature in Politics," p. 297. 賽門繼續表示：「我的主要結論是，意圖解釋政治真實現象的任何理論，其關鍵前提即是關於目標的經驗性假設，甚至更重要的，是關於人們如何描繪出其所面臨之選擇情境的特徵。這些目標與特徵描述並非以永遠不變的第一原理為基礎，而是取決於時間與地點，僅能透過經驗性調查來予以確認。」同前註，p. 301。

(empathetic reconstruction) 在歷史哲學中也是一個中心概念。²⁰

²⁰ 本書初版第一章的註 95 間接提及一種歷史哲學，其呼籲，在可能的程度上，對抉擇時的狀況進行神入式重構，猶如決策者當時真實的感受。我們的觀點依舊是如此。關於根本的解釋，參見 R.G. Collingwood, "Human Nature and Human History," (1933) in Collingwood, *The Idea of History*, ed. Jan van der Dussen, rev. ed. (Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 214-15。對這派認識人類行為之途徑更深刻的哲學性辯護，在威廉·詹姆士 (William James) 的不同著作中有最佳的詳細說明。關於這類重構的困難度，在國際事務的脈絡下，參見麥可·霍華德 (Michael Howard) 簡潔的評論，*The Lesson of History* (New Haven: Yale University Press, 1991), pp. 12-14。也請注意在信奉國際關係建構主義理論的著作中，對待理性的類似立場，例如，Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1989), pp.258-66。

本書初版也用了相當長的篇幅討論了關於完全理性和有限理性的辯論。雖然這場辯論對大多數讀者來說已超出興趣之外，卻吸引了一些學術界人士的注意，因此我們在此予以重現，並加上最後的一段評論。

「數量龐大但參差不齊之文獻所提出的反對意見可以分為三類。第一類批評家反對建構整個決策樹的要求。這並非人類有限的智識能力所能及。舉例而言，在我們的棋手理性選擇問題中，雖然一般的棋局只有 30 步可能的招數，但考慮到所有可能的反制招數以及對於反制招數的還擊等等，導致棋局的狀況從到賽局結束為止共有 10^{120} 種路徑。一台機器以每百萬分一秒的速度檢視這些路徑中的一條，需要 10^{95} 年才能決定第一步該怎麼下。」

「第二類批評家——參見 R.J. Hall and C.J. Hitch, "Price Theory and Economic Behavior," *Oxford Economic Papers*, May 1933——將第一類講究實際的反對意見和方法論上的「現實性原則」(principle of realism) 結合起來，指責理性模型「不切實際」。由於決策者在選擇時並非自覺地排列所有目標並考慮所有選擇方案，有人認為這個模型不能被用來解釋或預測決策者的選擇。這個反對意見源於對理論模型在解釋或預測上之作用的根本誤解。這個錯誤在社會科學中一再發生的頻率，令人感到氣餒。自然科學與科學哲學已經把它丟到合適的方法論垃圾桶。

「理性行動模型不像一些替代的行動模型一樣『注重現實』，這件事已獲得同意。但『唯實主義』(realism) 並非用來區分可接受與不可接受之模型的簡單標準。就這個模型被提出作為說明的程度上——而我不知道有任何人是單單基於這些理由而推薦它——這個模型與世界上被觀察到的情況之間的鮮明背離，必須予以檢查。但就解釋和預測而言，這種不符合現實的情況沒有必要成為阻礙——只要對應規則 (rules of correspondence) 相當清晰，使這個模型的概念和被觀察到的現象相產生聯繫。

「要駁斥根據現實性原則對理性模型所提出的批評意見，不必然要接受米爾頓·傅利曼 (Milton Friedman) 主張『非現實性』(unrealism) 是一切有力理論之特徵的論點。參見傅利曼在《實證經濟學論文集》(*Essays in Positive Economics*, Chicago, 1953) 一書中所寫的「實證經濟學方法論」(*The Methodology of Positive Economics*) 一文。傅利曼主張評斷理論的單一標準是它們的預測能力，甚至，這樣的預測能力需要的是脫離現實 (unrealism)，在這當中，他走上了極端——幾乎是到了故意作對的地步。

「參與爭辯的學者將認可，本論文處理概念性模型之問題以及對於它們之批評的途徑，代表著第三代立場 (a third generation position)。本文大可簡單地用『背離現實』來攻擊理性行為者模型及其在文獻中的運用。本文可以指出，國家單元的決定和行動，不是由鐵板一塊的行為者所選擇，而是由構成政府的不同個人所形成的集合體所選擇。此外，這些個人不是按照對於策略性目標的一致性排序來作出選擇，而是依據個人對於範圍更廣泛的一套價值的不同排序。這樣的第一代論點將類似於對摩根索的國際政治理論的大部分攻擊。就第二代的標準，本文或可主張傅利曼的立場——一種在政治科學裡正變得愈來愈普及的本領。據此，這個作法會針對理性行為者模型發動第一代的攻勢，接著再透過堅持傅利曼的背離現實原則來移除疼痛感。它會主張，理論的作用是預測；因此，預測能力是評斷理論適切性的唯一標準。預測能力要求是的一

理性行為者模型於是在各式各樣的外交事務中被加以運用，其中愈來愈多關於行動者的資訊被補充或是被假設。在資訊最少的「最單薄的」(thinnest) 案例中，行動者是國際體系中的一個概念性國家(a notional state) (「這個國家想要.....」)，被賦予完全的理性。當「嚴謹度」隨著更多的說明、資訊及脈絡而提高時，行動者可能變成一個一般性的國家(a generic state) (以政權類型來分類；例如，一個民主國家)；或是一個明確的國家(an identified state) (「美國想要.....」)，或許在地點和時間上具高度確認性；而且，假如領導人的個人價值與看法變得相當重要，行動者便成為一個擬人化的國家(a personified state) (「柯林頓政府想要.....」)。此一矩陣繪於圖一。

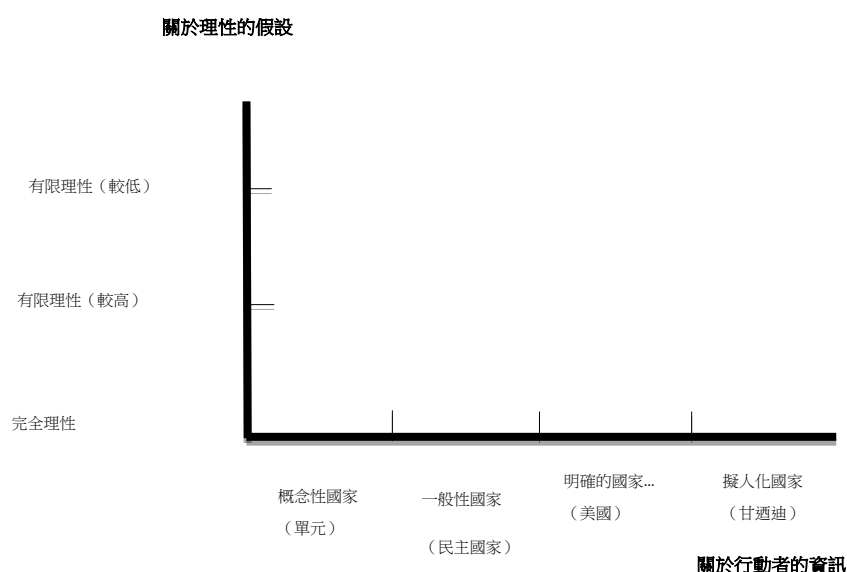
個背離現實的模型。第一代的批評因此支持而非減損了這個模型的適切性。值得慶幸的是，讀者省去了閱讀這兩種論述的時間。但是，摒棄這些替代選擇的作法，傳達了對於本研究論證之特性的重要深刻見解。因為我們主張的，實際上是一種第三代立場。

「批評理性模型的最後一類評論家抓住了最重要的反對意見：就概念上而言，理性模型要求所有的選擇方案都要被納入考量且所有的結果都要被加以評估，這個規定不如看上去那麼精確。報酬方程式、選擇方案與結果是一個客觀情境的特性，而情境中存有真實的選擇方案、結果及效用，這樣的典型假設，在選擇主體是一隻老鼠而觀察者是一名人類(尤其是如果此人設計了這個實驗情境)的例子中，或許是可以理解的。迷宮中可選擇的路徑，以及每條路徑的結果(不論老鼠是否得到乳酪)，是清晰且確定的。在建構的賽局中，所有選擇方案與所有結果都被納入考量，可能是合理的。但在必須有行動的大多數情境下，考慮所有選擇方案的觀念，或甚至是產生所有可能選擇方案的規定(假設時間無限)，根本含糊不清。什麼樣的客觀情境會讓所有可能結果的概念，以及其在現實世界一般情境(例如對外援助)中的價值變得合理？(What objective situation makes sense of the concept of all possible consequences and their values in an ordinary situation from the every world, for example, foreign aid?)

「這些反對理由相當銳利。然而，它們對於一個可行的理性行動概念的意涵，不如一些評論家認為的那麼直截了當。完全理性僅限於假想情境這件事，並不表示只有行為的理性模型可適用於自然世界的情境(和賽蒙相反)。確實，針對完全理性模型稍做修改後的模型，可以變得夠清晰而獲得接納，而且可以發揮原本模型的大部分作用。修改後的理性模型只要放寬完全理性模型規定「所有」選擇方案與「所有」結果必須被產生出來的條件，並強調理性模型的核心：在被考慮的一大組選擇方案與結果中作出價值極大化的選擇。為數學計算之目的，這帶來難以被接受的不確定程度(For purpose of mathematical calculation, this introduces an unacceptable degree of indeterminacy)。但在解釋具代表性之行為方面，行動之目的性質被展現出來的條件或許已足夠。」(初版第一章的註93。)關於最近對這場辯論令人振奮的貢獻，參見 Thomas Mayer, *Truth Versus Precision in Economics* (Aldershot, England: Edward Elgar, 1993)。

鑑於理性選擇途徑近來在政治學中躍居主流，「完全」與「有限」理性模型之間的辯論變得甚至更關係重大。賽蒙展示了「輔助」假設的必要性以及關於任何運用「完全」理性之解釋的證據，這應該讓注意力同時聚焦在宏觀與微觀層面的實證研究，旨在確認(1)在無數個合理的規定(specifications)中，行動者已經或將會採納哪一些，以及(2)這些調查中關於證據使用的規則。

圖一 理性行為者模型的運用



在最簡潔 (parsimonious) 的例子中，行為者是任一國家，概念性的國家：國家 A。這個國家的行動是依據其面臨之客觀環境來加以解釋或預測，僅僅結合理性行動概念中的四個變數：目的、選項、結果及選擇。舉例而言，分析家想像（或遭遇）一個事件，譬如這個國家的鄰國首次測試核武。要問的問題是：國家 A 將（或已經）如何回應？要在「消極回應」或「積極回應」之間作出選擇，這名分析家只需要再多一些關於這個國家的目標的額外資訊，例如，她把追求生存置於首位，或者是追求生存與權力。只要再多一層資訊（或假設），這名分析家即遭遇真實世界的一個事件，例如印度核試，並依據這個國家的目標（如安全）、其發覺自己面臨之客觀形勢（例如，在核武於技術上可行之年代，可能面臨來自巴基斯坦的潛在威脅）以及可行選項中的選擇估算，來作出解釋。驚人的是，透

過假設一個簡單、看似合理的目標函數（例如，這個國家追求安全與權力）、分析該國面臨的環境，以及考慮她可能會做什麼或者真正做了什麼，竟可完成這麼多工作。假如美國分析家在一九六二年春天時有做這樣的推測，他們會發現隨著美國戰略核武的增加，蘇聯面臨的脆弱性愈來愈大；有鑑於她當時的技術能力，透過擴增自己的洲際彈道飛彈武力來降低這個威脅，恐怕得花上幾年的時間；她有多餘的射程較短的飛彈，無法從蘇聯基地打擊美國，但部署在古巴卻可以做到這點；因此她會更傾向於原本看似無法接受之冒險行動。

隨著此核心模型的每個基本概念進一步明確化，不論是透過假設或證據，這個模型可作為一個一般性國家的發動機，譬如一個民主國家。根據主張，這類國家有更具體的目標（和其他民主國家維持和平關係），或更易於偏好某一些選項（和其他民主國家合作）。加上額外的幾層資訊，分析家塑造出一個明確國家的模型，有時這個國家的政治文化或歷史產生了知覺或錯誤知覺方面的習性，使其傾向於某些選項（例如，攻勢 vs 守勢）或對於結果的判斷（例如，一項「行動準則」）。在另一些人的運用中，尤其是外交史學家，一個國家所處之環境可能會被描繪地如此詳細，以至於確認哪些因素在解釋 X 而非 Y 時最為重要這件事，變得異常困難。這個擬人化的國家，赫魯雪夫或是柯林頓，沿著此光譜更進一步向前移動。

藉由引入（1）不確定性與（2）策略性互動，這個基本模型還可以變得更複雜。在選項的估算結果具有不確定性的世界中，要刻畫出理性行為者的選擇，需要有關於行為者對風險所持態度的進一步資訊或假設。行動者是否謹小慎微，或相反的，是承擔風險的賭徒？再者，在許多情境下，國家 A 的最佳選擇取決於國家 B 的選擇。對於這個事實的確認彰顯出，為操控國家 B 的資訊和選擇而做的交流、訊息傳達、承諾與議價，對國家 A 而言相當重要。將策略性互動轉化為賽局理論的語言，以及思考如囚徒困境（prisoner's dilemma）或膽小鬼賽局（chicken game）等格式化（stylized）賽局，可以讓決策問題的這些面向變得更鮮明。不幸的是，賽局理論家對錯綜複雜的選擇進行分析所得到的重大發現是，它們是無法預測的，如同底下的討論。

理性行動者典範

透過利用更嚴謹的行動模型的概念，我們可以讓從文獻檢視中浮現出來的模式一的一般特性變得更清晰。模式一的型態作為一種分析典範——就這個由羅伯特·金·墨頓（Robert K. Merton）為社會學分析所提出之術語的嚴格意義來說——彰顯出這個分析方式的獨特的推進力（thrust）。²¹根據墨頓，典範乃是一個分析

²¹ Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*, enlarged ed. (New York: Free Press, 1968), pp. 69-72. 墨頓對於「典範」的使用與今日此用語的常見用法一致，根據《韋伯斯特字典》（Webster's

學派所運用之基本假設、概念及命題的系統性陳述。在本研究中被系統性闡述之典範，其構成要素包括基本分析單元、組織性概念、主要的推論模式以及這個典範提出的幾項命題。雖然說服力比不上一個令人滿意的理論模型，這些典範卻代表著從鬆散、含蓄的概念性模型朝這個方向前進的重要一步。要將一個相當大程度上未經明白表示的架構清楚表達為一個明確的典範，必然是進行滑稽般的模仿（caricature）。但這麼做可以帶來一些啟發。

I. 基本分析單元：政府的行動作為選擇。外交事務中的事件被設想為國家或一國政府所選擇之行動。政府挑選會使策略目標與目的極大化的行動。這些用來處理策略問題的「解決方案」，乃分析家據以了解什麼事要被加以解釋的根本範疇。

II. 組織性概念

- A. 一元化的國家行為者。國家或一國政府是行動者，被設想為一個理性、單一（unitary）的決策者。這個行動者被人格化，彷彿它是一個人，擁有一組偏好（一致的效用函數），一組有意識的選擇，而且對於從每個選擇方案推導出的結果有單一的估算。
- B. 探討問題。行動被選擇以回應行為者面臨的策略情境。國際策略「市場」（marketplace）出現的威脅與契機促使國家採取行動。
- C. 行動作為理性的選擇。構成要素包括：
 - 1. 目的。國家安全與國家利益是策略目標在其中被構想出來的主要範疇。雖然分析家很少將策略偏好轉化為明確的效用函數，他們確實把焦點置於重大的目的且直覺地將它們結合在一起。
 - 2. 選項。推進目的之行動構成選項。
 - 3. 結果。制定每一個可供選擇的行動方案將會產生一系列結果。相關的結果就策略目標與目的而言構成了效益和成本。
 - 4. 結果。理性的選擇即是價值極大化。理性行動者挑選的選擇方案，其結果就他的目標與目的而言排序最高。

III 主要推論模式。假如一個國家或她的代表完成了一個特定的行動，這個行動必定是為了達成行為者的目的而選擇的價值極大化手段。理性行為者模式的解釋力量源於這個推論模式。找出行動要完成的目的，謎題即獲得解答。

Dictionary) 的定義：「一個科學學派或學科的哲學和理論架構，理論、定律、通則化以及為支持它們而做的試驗在此架構內被系統性地闡述。」相同的基本概念被湯瑪斯·孔恩（Thomas Kuhn）與伊姆雷·拉卡托斯（Imre Lakatos）用來推動進一步的主張。參見 Kuhn, "Reflections on My Critics" and Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes" in Lakatos and Musgrave, eds., *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970)。

IV. 一般性命題。在主張分析於其內部開展的範疇應該明確清楚之際，本研究強調了嚴肅看待解釋之邏輯的重要性。因此，解釋所倚賴的命題必須清楚地闡述。

偏好極大化行為的基本假設創造出簡單的命題，這些命題對大多數理性行為者模型的解釋來說極為重要。一般性原則可以被闡述如下：任何特定行動的可能性來自一個國家的下列組合：(1) 相關的價值與目的，(2) 察覺到的可選擇的行動方案，(3) 對於結果的評估（由每個選擇方案推導出來），以及(4) 每一組結果的淨估價（net valuation）。這產生了兩個直覺般明顯卻強而有力的命題。

A. 一個選擇方案被察覺到的成本增加（一個行動將帶來的結果的價值減少，或達成固定結果的機率降低），降低了這個行動被選擇的可能性。

B. 一個選擇方案被察覺到的成本降低（一個行動將帶來的結果的價值增加，或達成固定結果的機率增加），提高了這個行動被選擇的可能性。

V. 理性行為者分析裡所運用的根本方法，是謝林所稱的「感同身受式的問題解決」（vicarious solving）。面對令人費解的政府行動，分析家將自己放在國家或政府所處的位置。對問題的策略特性進行檢視，讓分析家得以利用理性行動的原則細究**作為和不作為（commissions and omissions）**。關於行為的細節、政府官員的聲明及政府文件的證據接著經過整理，好讓價值極大化的選擇（從行動者的角度觀之）浮現。

然而，必須指出的是，對於一個政府所完成的任何行動或一組行動，一位富有想像力的分析家能夠針對偏好極大化的選擇作出解釋。用更正式的說法來表達這個論點，雖然有點像是開玩笑，但我們可以陳述一個「理性定理」（Rationality Theorem）：**不存在一個活動模式讓一位富有想像力的分析家無法寫出多個目標函數使得這個活動模式讓每一個函數極大化（原文為 There exists no pattern of activity for which an imaginative analyst cannot write a large number of objective functions such that the pattern of activity maximizes each function）**。因此，對於出色的模型一分析家而言，問題不僅僅是找出一個或一組目的，據以構思價值極大化之選擇的由來。更確切地說，他在提出關於政府的目的、選項及結果的主張時，必須堅持證據法則，讓他得以在不同的解釋中作出區別。

圖二概述模型一的分析家在解釋一個政府行動或評估一個行動的可能性時，試圖回答的核心問題。

圖二

模型一：簡化的核心問題

為了解釋（或預測）現象 X（例如，一九六二年十月蘇聯意圖在古巴設置核飛彈）

假設：

- X 是一個國家的行動。
- 這個國家是一元化（unified）的行為者。
- 這個國家有一個一致的效用函數。
- 這個國家的行動和威脅與機會有關。
- 這個國家的行動是追求價值極大化（或預期價值極大化）。

問題：

1. 對行為者而言，出現了什麼樣的威脅和機會（例如，一九六二年戰略核武的平衡）？
2. 行為者是誰（例如，蘇聯，或是蘇聯在一九六二年時的領導人赫魯雪夫（Nikita Khrushchev））？
3. 它的效用函數為何（例如，生存、權力極大化、威脅極小化等等）？
4. 欲使行為者在具體形勢下之目的極大化，最佳的選擇為何（例如，蘇聯在古巴部署核飛彈）？

古典模型之說明

理性行為者模型在思考政府行為和國際關係時被廣為使用。某些學者如今明白承認這種運用而且如此表示。至於其他學者，對於這個模型的範疇與假設的倚賴，依舊未加以言明。確實，對於在這個領域從事學術寫作的研究者來說，其中一項挑戰在於不被學者所作的否認聲明（disclaimer）誤導，而是要檢驗他們的作為。在本節中，我們的目的是證明這個典範如何被許多不同派別的學者——有時是更為明白地，有時是未加說明地——用來解釋過去及當代的事件。

古典現實主義

自從修昔底德在近二五〇〇年前從事撰述以來，分析國際關係的主流途徑一向是「現實主義」（realism）學派——如同近代的擁護者如此稱呼自己。在二次大戰後的時期，這個學派在學術界與政策圈內變得非常顯赫，當時它的提倡者，包括喬治·肯楠（George Kennan）、摩根索以及其他人士，提出這個學派的主張，以抗衡被他們稱為「理想主義」（idealism）、「法律主義」（legalism）有時甚至是「烏托邦主義」（utopiansim）的另一派途徑。藉由強調人性的邪惡面，現實主義學派試圖反擊美國人天生、天真的樂觀主義。他們主張，就本質而言，人類有尋求支配他人的動機，這使國家間政治成為爭奪權力的鬥爭，而現實政治

(realpolitik) 的政策則是生存的必要處方。

古典現實主義的堅實核心始於理性行為者模型的兩項基本原則，此即：(1) 單一的 (unitary) 國家是國際事務中的關鍵行為者；(2) 國家理性地採取行動，計算可選擇之行動方案的利弊得失，並選擇使其效用極大化的行動。除了這些以外，現實主義學派的獨特之處在於他們的假設：(3) 國際社會是一座「叢林」，如同湯瑪斯·霍布斯 (Thomas Hobbes) 所闡明的，在不存在任何支配一切的權威的情況下 (讓秩序或正義變成例外，而非常規)，叢林中一頭野獸對其他同類的侵略行徑是常態；(4) 國家在政治生命中追求的首要目標是安全和權力。在解釋從西元前五世紀的伯羅奔尼撒戰爭到其後的無數場戰爭之事件時，現實主義學派從意圖、恐懼及國家的知覺中找出原因。正如修昔底德對伯羅奔尼撒戰爭提出的解釋：「真正的原因我認為絕大部分是看不見的因素。雅典力量的成長，以及這在古斯巴達引發的警覺，導致戰爭無可避免。」²²

在前一個世代，這個傳統的倡導者中，幾乎沒有人比肯楠更具影響力。在他離開政府展開作為歷史學家與評論家之第二生涯的不久前，這位經驗豐富的外交官在芝加哥大學發表了一系列具歷史重大意義的演說。²³很少有美國近代外交史的概述像肯楠這篇簡短的芝大演說這麼有影響力。肯楠的論點，一言以蔽之，就是認為某些根本的事實總是決定了美國的安全，而且未來仍是如此，美國人漠視這些永恆不變的事實乃是咎由自取。對肯楠而言，這些事實包括在稍早的時代中依靠英國及其帝國的地位，以及在之後，倚賴歐洲穩定的權力平衡來防止任何強權宰制歐亞大陸。因此，美國正確地投入歐洲的二次大戰以保護這些利益，而且在戰後以馬歇爾計畫 (Marshall Plan) 協助穩定歐洲局勢。類似的觀點也聲援美國加入二戰，深具影響力地由新教神學家萊因霍爾德·尼布爾 (Reinhold Niebuhr)、地理學家尼古拉斯·史派克曼 (Nicholas Spykman) 及專欄作家、曾任政府顧問的沃爾特·李普曼 (Walter Lippmann) 清楚地表達。²⁴

²² Thucydides, *The Peloponnesian War*, trans. Richard Crawley (various editions), chapter 1, paragraph 24. 修昔底德論證之長處以及這是否真為他評估這場戰爭原因之方式的問題，相關檢視參見 Donald Kagan, *The Outbreak of the Peloponnesian War* (Ithaca: Cornell University Press, 1969), pp. 345-56。值得注意的是，一些近代的學者抗拒古典現實主義學派對修昔底德的挪用。參見，如 Daniel Garst, "Thucydides and Neorealism," *International Studies Quarterly* 33, no. 1 (March 1989)。

²³ George Kennan, *American Diplomacy 1900-1950* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), pp. 3-4.

²⁴ 關於戰爭期間以及緊接其後之時期，尼布爾、史派克曼及李普曼之見解影響其讀者的重要例子，參見 Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics* (New York: Scribner's, 1932) and *The Irony of American History* (New York: Scribner's, 1952); Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt Brace and Company, 1942); and Walter Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston: Little, Brown, 1943); 另參見 Ronald Steel, *Walter Lippmann and the American Century* (Boston: Little, Brown, 1980), pp. 404-08。在知識分子之中，這個時期極具影響力的另一

數十年後回憶他在芝大的演說時，肯楠表明了貫串其分析的理性行動典範。「政府是代理人」，他寫道，「不是當事人。它的主要責任是維護其代表之國家社會的利益……。」這些利益「基本上是攸關它的軍事安全、它的政治生命的完整性以及它的人民的福祉的那些利益」。政府必須理性地辨識出這些需求，並讓其承擔的義務與任務和對國際環境產生影響的真正可能性產生合理的聯繫。²⁵

摩根索，與肯楠同時期人物中其中一位研究國際關係的政治學家，是古典現實主義的擁護者。摩根索的重要著作《國家間政治》(Politics among Nations)，強調在研究外交政策時運用理論架構的必要性。他清楚地表示：「要對外交政策之事實性原始材料賦予意義，我們必須以一種理性的輪廓(rational outline)著手處理政治事實，一個提示我們外交政策可能意涵的圖像。」要解釋國家在特定情境下的行動，分析家必須重新思考這個國家面臨的問題，並重演領導人的選擇情境。摩根索提出明確的指引：

我們將自己放在一位政治家所處的位置上，他必須在特定情勢下應付一個確定的問題，而我們問問自己，從一位必須在特定情勢下應付這個問題的政治家的角度來看，理性的選擇方案有哪些（永遠假設他以理性方式行事），而這些選擇方案中的哪一個，是這位特定的政治家，在這些情勢下行事，有可能會選擇的。²⁶

個現實主義論述是E.H.卡爾(E.H. Carr)的*The Twenty Year's Crisis, 1913-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1981; first published in 1940)。概括的介紹參見Michael Joseph Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger* (Boston: Louisiana State University Press, 1986)。

關於肯楠的思想，我們期盼由約翰·路易斯·蓋迪斯(John Lewis Gaddis)籌備之傳記的出版。在這之前，最佳的參考來源是蓋迪斯的*Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 25-53; Anders Stephanson, *Kennan and the Art of Foreign Policy* (Cambridge: Harvard University Press, 1989); Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger*, pp. 165-91; 關於在政府任職時期的肯楠，見Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950* (Princeton: Princeton University Press, 1992)。

²⁵ George F. Kennan, "Morality and Foreign Policy," (1985) in Kennan, *At a Century's Ending: Reflection, 1982-1995* (New York: W.W. Norton, 1996), pp.270, 279.

²⁶ Morgenthau, *Politics among Nations*, pp. 5-6 (強調部分為後來添加)。關於對摩根索著作的批評，參見Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger*, pp. 134-64。阿諾·伍爾佛斯(Arnold Wolfers)在「國際政治中之行為者」(The Actors in International Politics)這篇經典文章中觀察到，「直到最近，國際政治研究中『國家作為唯一行為者』的途徑是如此根深蒂固，以致於它或許可以被稱為傳統途徑」(in *Theoretical Aspects of International Relations*, Williams Fox ed., Notre Dame, 1965, p. 83)。他檢視文獻中兩個較晚出現的派別，「人類心智」(minds of men)理論以及「決策」(decision-making)途徑，並主張這些新的參考架構相當於對傳統途徑的一種頗為貧乏的背離(a rather meager departure)。雖然同意這些派別所作之貢獻，伍爾佛斯卻捍衛傳統的「國家作為行為者」模型是「我們對國家行為與反常舉動之預期的根據標準」(同上，頁九十八)。它確立了「國家在不同國際情境內的『正常』行動與反應」(同上)。

因此，雖然摩根索發覺有關二次大戰起因的大辯論相當有趣，他卻信心滿滿地提出自己的解答，如同本章開頭所述。

對於像摩根索這樣的「古典現實主義者」來說，國家利益雖然會受到政治與文化脈絡的影響，最終卻是以客觀的權力事實作為根基。和肯楠一樣，他相信理性、經驗豐富的政治家能夠辨別這類客觀事實。備受推崇的政治家，從普魯士的腓特烈大帝（Frederick the Great）到美國的喬治·華盛頓（George Washington），都為未來世代的利益寫下政治遺言，從他們學習到的永恆真理中提煉出精華。²⁷

今天，亨利·季辛吉（Henry Kissinger）最近的暢銷書《大外交》（Diplomacy）承襲了這個傳統。曾任國家安全顧問與國務卿的季辛吉，強調國家（與政治家）造就他們所處世界的程度，而非相反的情況。²⁸但國家的選擇受限於他們的「獨特環境」和她們的歷史，歷史——對美國來說——被他形容為「信念超越經驗」的一段勝利旅程。²⁹雖然他相當了解政策形成的複雜程度，季辛吉對於國家行動的解釋仍描繪出單一行為者追求國家之目的。確實，他推崇的治國之道是能夠「將一個民族的經驗與[政治家的]遠景聯繫起來」，不受政府政治的泥沼所束縛。³⁰

在歐洲的傳統中，雷蒙·阿弘（Raymond Aron）的《和平與戰爭：國際關係理論》（Peace and War: A Theory of International Relations）包含如此廣泛的主題，並透露出如此多樣的利益，以至於他人在使用這本書作為例證上感到猶豫。儘管如此，可以指出的是，他的理論相當大程度上是倚靠理性、一元化、國家行為者的假設。

「國際關係理論是從作決定的自主中心（國家的政府）的多元化發出，因此是從戰爭的風險出發，並從這個風險中推出計算手段利弊的必要性。」³¹在批評摩根索等理論家試圖根據一個單一的目標來解釋國家行動時，阿弘主張政府追求各種不同的目標，受到「使它不得不計算武力或手段利弊的戰爭風險」所調和。他的理論探討（1）社會對「國家間衝突之利害關係」，[以及]參與者選擇之目標的影響，（2）國家追求這些目標時所處的國際體系或外交聚落（constellations），

²⁷ 參見 Felix Gilbert, *To the Farewell Address: Ideas in Early American Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1961)。

²⁸ 這可能是源於美國具有足夠實力和機會形塑他所身處的世界，但其他較小的行為者（如台灣）就只能較為被動地適應而沒有能力去形塑其所身處的世界。

²⁹ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994), p. 18.

³⁰ 引述的這段文字來自 Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh, and the Problem of Peace, 1812-1822* (Boston: Houghton Mifflin, 1957), p. 329; 參見 Smith, *Realist Thought from Webber to Kissinger*, pp. 192-217。

³¹ Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (New York: Doubleday, 1966), p. 16（強調部分原書即有）；另參見 Stanley Hoffmann, *The State of War: Essay on the Theory and Practice of International Relations* (New York: Praeger, 1965), pp. 22-53.

及(3)當今國際體系的歷史特性。不過，這個目標是由社會決定而且必須在特定國際體系內行動的行為者，是理性、計算利弊的一國政府。在解釋國家行動時，阿弘將焦點置於這名行為者的利弊計算，聚焦於「國際關係行為的邏輯」上。³²

新現實主義（結構現實主義）

過去二十年來，美國學術界中在古典現實主義之外的重要替代選擇稱呼自己為「新現實主義」(neorealism)或「結構現實主義」(structural realism)。³³這個學派的成員試圖在兩個層面上將自己和早先的現實主義者區隔開來：第一是「**符合科學法則**」(to be scientific)的抱負，第二是他們對於體系層次變數的重視。霍布斯認為，一個環境如果缺乏凌駕一切的權威就是「無政府的」(anarchic)，新現實主義者從這個洞見出發，試圖為國際**生命(life)**的特性和政府外交政策的內容演繹或推論出具有重大意義的結果。用凱斯·遜寇(Keith Shimko)貼切的總結來說，「新現實主義者之間對於無政府狀態究竟造成了什麼存有爭論，對於無政府狀態是這個後果的原因則意見一致。」³⁴古典現實主義者運用的邏輯推理是取決國家的動機或傾向：壞事發生是因為有壞的國家或政治家。相形之下，新現實主義者強調情勢的推理：就算好的國家發現自己處於壞的位置，壞事還是會發生。對新現實主義者來說，悲劇才是故事的主軸，而非邪惡。³⁵舉例而言，羅伯·杰維斯(Robert Jervis)如此解釋「安全困境」(security dilemma)，一個國家只要強化自身的防禦能力，就算她沒有侵略的意圖，仍會引發鄰國的恐懼。³⁶特別是在當前的技術導致防禦能力和攻擊能力幾乎難以區分的例子中，一個國家毫無惡意的行動可能會造成鄰國作出提升自身軍備的反應。如此，一系列的行動，每一個都造成對方作出意想不到的反應，即便沒有一個行為者一開始就懷有任何敵對意圖，仍會導致衝突發生。

新現實主義的主要提倡者是肯尼思·沃爾茲(Kenneth Waltz)，他的著作《國際政治理論》(Theory of International Politics)試圖將摩根索的政治現實主義化約

³² Aron, *Peace and War*, pp. 16, 17, 177, and see pp. 177-83.

³³ 有趣的是，在國際關係的次領域內，將「新」(neo-)這個前綴詞貼到對於著作主要部分之敘述上的，通常是評論這個著作的批評家。參見，例如，Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism," in *Neorealism and Its Critics*, ed. Robert O. Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), p.257, on neorealism, and Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed. David Baldwin (New York: Columbia University Press, 1993), p.117 on neo-liberal institutionalism. See Colin Elman, "Neocultural Progress? A Preliminary Discussion of Lakatos's Methodology of Scientific Research Program," paper for the American Political Science Association Annual Meeting, August 1997.

³⁴ Keith Shimko, "Realism, Neorealism, and American Liberalism," *Review of Politics* 54 No.2 (Spring 1992), p. 299.

³⁵ 最好的例證就是約翰·米爾斯海默的知名著作：《大國政治的悲劇》，以悲劇來形容和描述大國行為的特質及其互動的結果。

³⁶ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 62-113.

為更嚴謹、更有條理的國際政治理論。沃爾茲所稱「結構現實主義」的精髓，在於適切辨識民族國家所處的國際環境。無政府狀態是這個國際環境的決定性特徵。沃爾茲使用了關於我們先前稱為「概念性」國家的簡單描述。在他的理論中，國家是難以分辨的撞球，只有一個屬性例外。依照國民所得（GNP）、軍事能力等客觀地加以衡量，國家綜合國力的差距乃關鍵性變數。由無政府狀態這樣的一般性條件，沃爾茲預測「體系內有朝向平衡的強烈傾向」。這並非預期平衡一旦達成後將繼續維持，而是平衡一旦被打破後將會恢復，不論以何種方式。從冷戰期間美國與蘇聯的綜合國力幾乎旗鼓相當的事實，沃爾茲解釋了他發現兩國行為具有顯著相似性之事。³⁷

什麼因素促使一個國家採取「反制平衡」的動作來回應一個更強大的國家，也就是用更大力氣去增加自身權力或與對立的集團結盟？雖然沃爾茲費盡力氣想要只靠無政府狀態和權力差異來解釋權力平衡，最終他仍承認，他需要一個額外的假設，即國家是「單一行為者，最小尋求自保，最大追求支配世界」。³⁸因

³⁷ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p.129 ff. 關於本書上下文中沃爾茲的最佳總結，包括來自他的原著而略經修改的四章版本，參見 Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*。

³⁸ Waltz, *Theory of International Politics*, p. 15; and Waltz, "Anarchic Order and Balance of Power," in *Neorealism and Its Critics*, p. 117. 沃爾茲有時也利用進化模型（evolutionary model）來解釋國家的選擇，而非使用理性選擇模型。「這個理論僅表示，如果有些人的表現相對不錯，其他人將會模仿，否則將遭遇失敗。」在這樣的看法中，權力平衡體系的運作實際上是自動的，而國家幾乎是機械性地對權力結構作出反應，而非真正作選擇。

十八世紀的思想家也喜愛一個機械性的普世理論，為他們對自然界科學秩序的熱切追求，在政治世界提供一個相同事物。參見 Edward Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (New York: W.W. Norton, 1995)。馬克思主義理論也常掉入進化模型，而非以理性的目的性決定來解釋行為，模型中的國家似乎是遵守自然（或歷史）法則。老一輩的學者或許會想起伊尼斯·克勞德（Inis Claude）著作 *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962) 裡關於權力平衡之「自動」（automatic）與「人為」（manual）版本的討論。

但對沃爾茲和其他「新現實主義者」來說，和更近代的馬克思主義理論家類似，體系的結構僅代表一組限制與機會，對國家如何界定她們的目標和選擇發揮關鍵的影響力。在這些界限內，沃爾茲在解釋國家行為時倚賴了理性行為者模型。誠如基歐漢（Robert O. Keohane）指出的，「沃爾茲確實倚賴理性論點，儘管他先前的說法 and 這點相反。」Robert O. Keohane, "Theory of World Politics," in *Neorealism and Its Critics*, p.173。

進化模型拋棄了理性典範，而用自然生物的演化適應來類推國家行為，該模型有時是以生態結構決定論或是經濟或權力結構之解釋性力量的論點呈現出來。例如，Jared Diamond, *Guns Germs and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: W. W. Norton, 1997)。然而，天擇的進化典範至少有三個其他缺點。第一，科學家漸漸不接受對於現存體系的「適存度」（fitness，或譯「生存成就」）或最佳調適可適當解釋物種偶發性生存、消失或繁衍的看法。關於這方面的討論以及對於流行與科學文化中頻繁出現天擇隱喻的批評，參見 Stephen Jay Gould, *Wonderful Life: The Burgess Shale and the Nature of History* (New York: W. W. Norton & Company, 1989); 另請參見朝向複雜性與「適存舞台」（fitness landscape，或譯「生存成就空間」）之本能的相關討論，在 Murray Gell-Mann, *The Quark and Jaguar: Adventure in the Simple and the Complex* (New York: W. H. Freeman and Company, 1994), pp. 235-60。第二，這個理論習於採取貶低人類認知（cognition）與意識（consciousness）之重要性的立場，這在哲學上難以辯護。參見 Barry Schwartz, *The Battle for Human Nature: Science, Morality and Modern Life* (New York: Norton, 1986); 不過仍

為他追求的目標是建立一個國際關係理論，而非外交政策行動的理論，沃爾茲試圖將他有關理性國家追求價值最大化之假設所產生的作用減到最小。確實，在和批評人士的辯論中，他試圖否認（在一些場合）並盡量降低（在其他場合）他提出之理論在解釋和預測國家行為方面的意涵。儘管如此，在他的原著以及其後針對這本書的評論中，他都忍不住從這個理論中導出關於國家如何回應其他國家之力量的重大意涵。³⁹

遭遇一個更強大的國家或國家集團時，按照沃爾茲之理論的預測，一個國家會有什麼作為？首先，沃爾茲預期這個國家會竭盡所能增強自己的能力，例如，在可行的情況下取得核武。因此，他在一九九三年時曾預測，德國和日本將「儘早」成為核武國家。⁴⁰其次，沃爾茲的結構現實主義使他預期一個國家會和其他國家組成反制同盟，藉以恢復權力平衡。所以，在蘇聯瓦解之後，他也預測「北大西洋公約組織」（NATO）將隨之解體，而且會出現一個或多個旨在抑制美國霸權的同盟。⁴¹

一個世代的新現實主義同僚及志同道合的人士和沃爾茲共享了一串核心假設，其中包括理性行為者模型的核心假設，即單一的國家作為主要行為者，其行動在計算利弊得失並選擇最大預期價值之意義下是理性的。他們和沃爾茲一樣堅持體系變數作為國際政治環境之決定性特徵的重要性，明確說來即無政府狀態與國力的實質差距。他們分享了關於體系內理性行為者之目標和目的之進一步假設——有些人比其他入更願意承認這點：也就是，生存是她們最重要的目的；有一些國家（雖然不是所有國家）試圖支配其他國家；國家在追求生存和安全方面本

有強調理性與認知的生態觀點，參見 Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1965)。第三，這類進化理論無可避免地被迫解釋在漫長時期中浮現的結果，這使它們無法進行嚴肅的嘗試以解釋像人的一生（或是許多生命）這樣短的時間內所發生的個體層次結果。在這一點上，對於人類心智進化之一般性理論的批評，參見 Steve Jones, "The Set within the Skull," *New York Review of Books*, November 6, 1997, pp. 13-16。

³⁹ 沃爾茲也試圖解釋權力平衡之外的其他一般性現象。例如，他斷言兩極體系中戰爭的可能性更高，而且隨著互賴增加，兩國之間更有可能發生戰爭。針對沃爾茲以及運用新現實主義來解釋外交政策，參見 Collin Elman, "Horses for Course: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy," *Security Studies* 6 (Autumn 1996): 54-57。艾爾曼列舉沃爾茲運用他的理論從結構性、系統性因素來解釋外交政策的例子包括：希臘次要城邦國家聯合力量較弱的斯巴達對抗力量較強大的雅典；普魯士海軍元帥提爾皮茲（Admiral Tirpitz）追趕英國海軍實力；英國加入海軍軍備競賽作出回應；主要歐陸強權效法普魯士的軍事參謀體制；美國（作為任何海軍軍備競賽的準贏家）的合作使《華盛頓海軍限武條約》（Washington Naval Arms Limitation Treaty，俗稱《五國海軍條約》）得以簽署；一次大戰前的法俄同盟外交；以及二次大戰前法國採取「卸責」（buck-passing）策略。

⁴⁰ 眾所周知德國和日本截至2015年還沒有裝備核子武器。有趣的是日本始終堅持「無核三原則」（不製造、不持有、不引進）核武，而被認為需要對二戰負更大責任的德國，冷戰時期是有核武投擲任務的（當然是置於北約管制之下）。

⁴¹ Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security* 18 (Fall 1993): 44-79。

質上是自私自利的，不願在她們的重大利益上依賴他國，或是犧牲自己的安全來提升他國的安全或福祉。誠如亞歷山大·溫特（Alexander Wendt）對新現實主義的深刻批評「無政府狀態是由國家造就」所顯示的，許多現實主義者宣稱從無政府狀態加上單一理性行為者的最精簡假設，推導出關於國際政治和外交政策的重大結論，這樣的說法其實站不住腳。他們從帽子裡變出的兔子，事實上大多是之前就偷溜進帽子裡，他們往往卻未認清這件事。⁴²雖然大多數的新現實主義者聚焦在情勢的特徵作為他們分析時的因果動力，但溫特證明了，未被承認的目的假設——例如，國家掠奪成性而非安於現狀——在他們的解釋當中，實際上發揮了大部分的功效。⁴³

大部分的新現實主義者已經發覺，沃爾茲的簡約理論不足以解釋常被觀察到的國家行為。因此，他們已明確為理論**增添了內容（thickened）**，一方面是針對國家發現自己所處的國際環境，另一分面是針對國家的意向。例如，沃爾茲試圖用國家或國家集團之間的力量差距來解釋戰爭的可能性，而其他學者則注意到，科技的改變對戰爭風險產生了強大的影響；舉例而言，現行科技有利於「攻擊」，或是相反地，有利於「防禦」。⁴⁴史蒂芬·沃特（Stephen Walt）走得更遠，他堅持在解釋誰和誰結盟以及時間多長時，必須考慮國家的行為，而非只是她們的綜合國力。沃特認為，同盟的形成並非如沃爾茲所主張的，是為了因應權力失衡，而是針對威脅失衡（imbalances of threat）的回應。威脅不僅是從客觀的軍事力量、地理鄰近性以及進攻或防禦的定位來予以操作化定義，國家的意圖和行為也必須納入考慮。因此，沃特對於威脅運用了客觀與主觀的詮釋，他在解釋中東地區同盟格局出現變化等事件時，對於後者的倚賴更勝於前者。⁴⁵

其他的學者甚至進一步跨越了新現實主義理論的邊界，他們堅持有必要考慮國家與其領導階層的認知（perception）和信念（beliefs），以解釋並預測同盟格局、戰爭及其他互動。杰維斯教導了好幾代的學者，認知與錯誤認知在國際政治中的重要性無法化約。國家在先前已建立起的印象中吸收新資訊時，往往看見她

⁴² Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* 46 (Spring 1992).

⁴³ 另請參見 Randal Schweller, "Neorealism's Status Quo Bias: What Security Dilemma?," *Security Studies* 5 (Spring 1996)。

⁴⁴ 參見，例如，Stephen Van Evera, "The Cult of Offensive and the Origins of the First World War," *International Security* 9 (Summer 1984): 58-107 以及 Jack Snyder, "Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984," *International Security* (Summer 1984): 108-60。

⁴⁵ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987). 參見 Thomas J. Christensen, "Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940," *International Organization* 51 (Winter 1997)。柯慶生（Thomas J. Christensen）認為，領導人將目光集中在潛在同盟中「第一線」國的感知力量（perceived strength），卻常錯誤詮釋體系的權力能力分布以及進攻或防禦準則的有效性，在多極體系中尤其是如此。這導致他們採行的同盟政策，常常從結果看來似乎是違反直覺或甚至是危險的，例如，拿破崙三世（Napoleon III）在普奧戰爭中袖手旁觀，或是英國與蘇聯在一九三八年的捷克危機中將關鍵的責任推給法國。

們期望看見的；只把注意力放在和眼前關切之事有關的資訊；錯誤運用「歷史教訓」；想像他國行為是不切實際地集中化、規劃與協調；高估自身的重要性；以及過度被一廂情願的想法所影響。⁴⁶史蒂芬·范·埃佛拉（Stephen Van Evera）對於一次大戰爆發的分析顯示，歐洲主要強權認為攻勢軍事戰略具有優勢的錯誤看法（即范·埃佛拉和傑克·史耐德（Jack Snyder）所稱的「攻勢崇拜」（the cult of the offensive）），是導致七月危機期間動員計畫迅速出現的關鍵因素。⁴⁷這樣的看法證明是完全錯誤的，因為它並未充分考慮到，科技的改變事實上早已讓守勢取得優勢，一如血腥的壕溝戰所展現的。但如同他作出的結論：「進攻占據優勢的認知引發這些相同的……危險，即便根本不存在這樣的事實。如果國家認為攻方比較強大，她們將會表現地彷彿是如此。」⁴⁸柯林·艾爾曼（Colin Elman）在他極具洞見的文章「人盡其才」（Horses for Courses）中，用圖表分析了結構現實主義的不同類型、相關的途徑以及關係比較遙遠的遠房理論，我們從該文中重新繪製一個樣式經過修改的圖表作為註腳。⁴⁹

國際制度主義

國際制度主義進一步跨越了新現實主義，關注體系範圍的制度和互動作為主要的因果因素，尤其是在解釋國家間合作時。他們首先指出，在二戰之後的時期，像「國際貨幣基金」（International Monetary Fund, IMF）或「國際能源總署」（International Energy Agency, IEA）這樣的國際制度，在數目和重要性方面與日

⁴⁶ 關於杰維斯著作的最新綜整，參見他的書，*System Effects: Complexity in Political and Social life* (Princeton: Princeton University Press, 1997)。在本段落的脈絡下，特別參見 Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passing Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization* 44 (Spring 1990): 137-67。

⁴⁷ 參見 Van Evera, "The Cult of Offensive and the Origins of the First World War;" and Snyder, "Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984"。

⁴⁸ Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security* 22(Spring 1998): 5-43.

⁴⁹ Elman, "Horses for Courses," Diagram 1 is reproduced, slightly modified, as Figure 3:

圖三

無政府狀態—基本假設以及一些可能的外交政策策略



遽增，經濟和其他跨國互動也變得愈來愈顯著。⁵⁰基歐漢、喬瑟夫·奈伊（Joseph Nye）、史蒂芬·克蘭斯納（Stephen Krasner）、麗莎·馬丁（Lisa Martin）及其他政治學者承襲恩斯特·哈斯（Ernst Hass），試圖證明這些制度與過程重要的程度和原因。⁵¹確切而言，根據制度主義者，制度的重要性在於，它們影響（1）國家行為者可獲得的資訊，以及（2）國家間合作的交易成本。

舉例來說，考慮由美國領導、多國參與的波士尼亞維和任務之議題。在為波士尼亞創設這支軍事部隊（名為 SFOR，後改稱 IFOR）之前，「北約」國家早已支付這批軍隊的固定成本，他們的裝備與訓練，以及中歐地區用來為他們提供補給和保護的機場和陸軍基地。「北約」國家採取果決行動的能力不言可喻。因此，建立一支能夠介入波士尼亞情勢的軍事部隊，只需為干預行動付出邊際成本，即金錢與折損生命的風險。這推進了原本極不可能發生的干預行動。相比之下，考慮一下波士尼亞維和任務的問題會是如何，如果「北約」國家是被迫從無到有地創造出這個組織性能力，或甚至從自己國內尚未建立的單位中召集這支部隊，或從未在「北約」的脈絡下學習到如何合作。如果沒有國際制度，在波士尼亞的干預行動就不會發生，⁵²既然如此，在解釋國家行為時，這些制度即構成關鍵的因果變數，至少在這個例子中是如此。這些制度最初創設時目的大不相同（亦即圍堵蘇聯），這個事實純屬偶然的巧合。⁵³

國際制度途徑的主要倡者基歐漢，清楚陳述了這個途徑的假設、其探討之

⁵⁰ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984). 另參見 Keohane, "Institutionalist Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism*。如基歐漢所指出，國際組織的數目在一九四五年至一九八〇年之間增加了六倍，同上，頁二八五。

⁵¹ 參見 Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958)。雖然在他的大多數著作中，克蘭斯納常站在現實主義者這邊，將國際制度基本上視為國家權力的附帶現象（參見，例如，"Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," in Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism*）；另見他將建制（regimes）視為自主的變數，in Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)。

⁵² 不過，譯註者也要提出一點，就是未必要存在既有的國際合作體制才能發起多國共同的合作。即使是越戰這一廣受批評，且一般被認為是美國唱獨角戲的干預，其實仍有 29 個國家派兵參戰或提供軍事層次的支援。

⁵³ 雖然不常被國際制度主義者注意到，但這類制度產生獨立影響的一個清楚說法即是可以被陳述如下的主張：「建立擁有能力的制度，實際上，預先支付龐大的固定成本，從而使不用支付太多邊際成本的行動成為可能，增加了這類行動的可能性。」參見 Graham Allison and Hisashi Owada, "Democracy and Deadly Conflict: Reflections on the Responsibilities of Democracies in Preventing Deadly Conflict," paper for the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (forthcoming)。如艾利森與小和田恆（Hisashi Owada）所主張的：「國家採取行動的意願重要地受到這類已建立能力的存在所影響，這些能力完成任務的本領是明顯的，而且付出更少的邊際成本就可以派上用場。」這項主張和論證方式基本上是取自第三章模型二的論點，其突顯國際制度學者和模式二分析家之間交相激盪的機會。關於這個論點早先的版本，參見 Graham Allison, "Military Capability and American Foreign Policy," *Annals of the American Academy*, March 1973, pp. 17-37: 「如果美國人發覺去任何地方做任何事很容易，他們將一直去某個地方做某件事。」

變數、這個理論力有未逮之處及原因。國際制度主義者從核心的理性行為者模型（一元化的國家行為者在情境中理性地追求價值極大化）出發。「制度理論假設國家是世界政治中的主要行為者，她們的行為是以她們對自身利益的概念作為基礎。」⁵⁴制度主義者承認現實主義者所運用之結構性因素（無政府狀態與權力分布）的重要性。⁵⁵但制度主義者堅稱，另一層的體系層級因素，也就是國際制度，在解釋國家行動時是必要的。⁵⁶基歐漢明白承認這樣的制度理論不夠完備，從而不足以提供適當的解釋，因為它把國家追求的利益看成超出理論之外或是外生的（exogenous）。⁵⁷因此，他作出的結論是，制度主義（還有新現實主義）必須透過一個進一步的國家理論來加以補強——一個處理國家利益、特定目標、信念及認知來源的理論。⁵⁸

制度主義者論點的簡明解析，在羅伯特·艾克斯羅德（Robert Axelrod）和基歐漢所撰《在無政府狀態下達成合作》（Achieving Cooperation under Anarchy）一文中或許最為清楚。⁵⁹他們討論的問題是：在沒有更高權威來強制執行協議的無政府國際環境中，理性、追求價值極大化的國家什麼時候仍會攜手合作？（她們何時會採取可望為各方帶來更高報酬的協調行動，而非她們可能會同意的任何

⁵⁴ Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism*, p. 271; 他對於新自由主義標籤的厭惡在頁 298 第 3 點（他更喜歡「制度主義」或大概是「理性制度主義」）。關於國際制度與合作（和友好的和睦並非同一件事）作為國際政治中的強大因素，參見 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977); Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics* 38 (October 1985): 226-54; Lisa L. Martin, "Institution and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict," *International Security* 16 (Spring 1992): 143-78; Richard Rosecrance, *The Rise of Trading State* (New York: Basic Books, 1986); and Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview, 1989)。關於建制的本質和定義，與國際制度主義重疊的一組解釋，參見 Stephen D. Krasner, "Structure Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in Krasner, ed., *International Regimes*, pp. 1-22。

⁵⁵ 參見 Keohane, *After Hegemony*, Part II.

⁵⁶ 同上，頁十五至二六。另參見 Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge," p. 294: 「在《霸權之後》（After Hegemony）一書中，我一開始就強調，體系層次的理論不可能是完備的。」

⁵⁷ 同上，頁二八五。

⁵⁸ 同上，頁二九四至二九五：「缺乏一個要求分析國內政治的利益理論，沒有任何國際關係理論是完全充分的……更多的研究將須在國家層次進行，而非在從國際體系整體來看。」另參見 Axelrod and Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy," 在這篇文章中他們的最初結論強調「認知的重要性」：「《在無政府狀態下達成合作》一文的撰文者起初並沒有特意要探討認知在決策中的角色，但認知的重要性不斷地自我彰顯(kept asserting itself)。」基歐漢的著作提供了一種折衷主義，超出當前制度主義理論論述的邊界，反映出他對現實世界的潛藏興趣。從而，注意到「利己的觀念是彈性的」，他的制度理論探究了國際制度可能改變利己概念的方式。參見 Keohane, *After Hegemony*, pp.131-32。「在有限理性下從事勞動的行為者將重視建制所提供的經驗法則。如果政府擔心他們的繼任者改變偏好，他們有可能尋求加入建制，以約束未來的行政團隊。而最後，如果政府對利己的界定納入了[對於他國福祉的]同理感受，她們將比原本更有能力去創設國際建制，因為共享的利益會更大。」

⁵⁹ Axelrod and Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy."

其他選項。)艾克斯羅德在先前確認了國家所處情境的三個特點會影響他們對於合作的傾向：「利益的共同性」(即每位行為者能夠透過合作性而非競爭性行動來獲得自身利益的程度)；「未來的影子」(即行為者對於來自進一步互動之未來報酬的重視程度)；以及參與者的數目(隨著參與者的數目增加，合作的難度變得更高)。⁶⁰

在這個的背景下，基歐漢與艾克斯羅德證明了國家在其中進行互動的制度性脈絡，能夠以何種方式改變各個國家的報酬、拉長未來的影子，並讓多人賽局得以被分解成參與者數目較少的次級賽局。麗莎·馬丁(Lisa Martin)針對一九八二年福克蘭戰爭期間制裁手段所作的分析，說明了英國身為「歐洲共同體」(European Community)成員的身分，讓她在延長對阿根廷之制裁一事上，能夠透過將這個行動和其他議題掛勾，特別是英國對共同體預算的貢獻，以取得歐洲夥伴的合作。藉由將這些議題連結起來，英國擴大了各方在聯合決策中的共享利益，也減輕了關於欺騙(cheating)的疑慮(因為欺騙者確定會在未來的場合內遭受相稱的懲罰)。這個制度性安排使得跨越不同議題的議價變得容易，不然要針對這些議題進行談判難度往往更高。⁶¹

誠如基歐漢所言，「不完備的理論導出含糊不清的預測。」⁶²儘管如此，不精確或是條件式的預測總比不作預測來得好，而基歐漢並不害怕明白承認其理論可預料的後果。舉例而言，制度主義者和現實主義者對於歐洲的未來作出截然不同的預言，尤其是關於「歐盟」(前身為「歐洲共同體」)和「北約」的前景。批判制度主義的現實主義者約翰·米爾斯海默(John Mearsheimer)於一九九〇年寫道，「冷戰提供了一個溫室環境，讓『歐洲共同體』得以旺盛發展。如果冷戰終結，而其提供的穩定秩序瓦解，『歐洲共同體』有可能隨著時間變得更虛弱，而非更強大。」⁶³同一年，他又寫道「蘇聯的威脅促使『北約』團結在一起。把

⁶⁰ 參見 Robert Axelrod, "Conflicts of Interest: An Axiomatic Approach," *Journal of Conflict Resolution* 11 (March 1964):87-99; 以及 Robert Axelrod, *Conflicts of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics* (Chicago: Markum, 1970)。

⁶¹ 參見 Lisa Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press, 1992)。另參見約翰·杜菲爾德(John Duffield)對於「北約」在二戰後對歐洲「長期和平」(long peace)所作貢獻的分析，認為這個制度，或稱「國際建制」，強化了歐洲的嚇阻和再保證，從而對 50 年來未發生戰爭的情況作出原因上的重大貢獻。John Duffield, "Explaining the Long Peace in Europe: The Contribution of Regional Security Regimes," *Review of International Studies* 20 (1994): 369-88。杜菲爾德不將「北約」僅僅視為一種制度，更是一種「建制」，其運用的建制定義是根據 Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and Environment* (Ithaca: Cornell University Press, 1989) and Keohane, *International Institution and State Power*。它比克蘭斯納所描述的建制概念稍加廣泛，Steve F. Krasner, "Structure Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Krasner ed., *International Regimes*。

⁶² Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge," p. 287.

⁶³ John Mearsheimer, "Correspondence: Back to the future, Part II," *International Security* 15 (Fall 1990), p. 199.

這個攻擊性威脅拿掉，美國有可能遺棄歐洲大陸，因此這個由她領導四十年的防禦性同盟可能會解體。」⁶⁴在直接回應米爾斯海默的預言時，基歐漢認為制度主義理論會得出「恰好相反」的預測。他一九九五年在討論「制度主義理論的允諾」（the promise of institutionalist theory）時和馬丁共同指出，「『北約』和『歐洲共同體』，即現在的『歐洲聯盟』，都在擴大他們的成員，幾乎沒有衰弱跡象。」⁶⁵他一九九三年的文章說得更明確：「我願意預測，比起一九八九年十一月柏林圍牆倒下時，『歐洲共同體』在二〇〇〇年規模將擴大，對其成員之政策也有更大的影響力。」⁶⁶

自由主義*

近期國際關係研究中的一個最重大的發展乃是，自由主義重新發現了民主國家從來不會（或極少）和其他民主國家開戰的經驗性通則。若是撇開關於定義的爭論不提，這是一個具有影響力且意義重大的發現。正如著名國關學者傑克·列維（Jack Levy）所指出的，「民主國家之間不存在戰爭，這是國際關係中最接近經驗法則的一件事。」⁶⁷ 聚焦於自由民主政體特點上的學者往往因此而被歸類在「自由主義」的標籤下；在解釋前述規律為何能夠成立的努力中，這些學者始終站在最前線。

⁶⁴ John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security* 15 (Summer 1990), p. 52. 關於總是有可能透過靈活的詮釋或周邊理論(epicycles)之方式來「搶救一項理論」的創造性例子，參見喬瑟夫·格里科（Joseph M. Grieco）針對「歐盟」得以強化所提出的現實主義解釋/預測，"The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Programme," *Review of International Studies* 21 (January 1995): 21-40.

⁶⁵ Robert O. Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20 (Summer 1995), p. 40.

⁶⁶ Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge," p. 291. 有趣的是，基歐漢一九九三年對「歐盟」的預言包含一個註腳，避免對「北約」作出相同的預測：「我不願意對『北約』作同樣的預測，因為美國和歐洲是否會認為『北約』持續符合他們的利益，這點仍不明朗。」

*本節的「自由主義」（liberal）一詞，和美國習慣把它當成政治光譜中處於保守主義對立面位置的用法脫鉤。它在此處意指國關研究中的一派理論，以及強調法治與尊重個人權利的一個特定類型的多元主義民主。

⁶⁷ Jack S. Levy, "Domestic Politics and War," in *The Origin and Prevention of Major Wars*, ed. Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 88. 多數民主和平論（democratic peace）支持者現在只主張民主和平論的發現是一種關於傾向與概率的聲明，而不再聲稱那是歷史的普遍規律。例如以下文獻便指出：「民主和平論的主張…並不是說民主國家從來不曾或永遠不會互相開戰。…任何一個民主和平論支持者都不會聲稱民主國家之間不存在較低層級的衝突（而非發生頻率較低）。單一反例不會否定一個關於相對較低發生概率的聲明。」（引文來源：Bruce Russett and James Lee Ray, "Why the Democratic-Peace Proposition Lives," *Review of International Studies* 21 (1995): 319-25, from p. 322, note 2.）也可參考 David L. Rousseau, Christopher Gelpi, Dan Reiter, and Paul Huth, "Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace, 1918-88," *American Political Science Review* 20 (September 1996): 512-533, 516, note 8: 「…多數研究者已經提出並檢驗概率式的論點（意即，規範與結構會減少動用武力的可能性），而不使用決定論法則（意即，民主國家永遠不會對另一個民主國家動武）」。
也可參考 Bruce Russett, "Counterfactuals about War and Its Absence," in *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*, ed. Philip E. Tetlock and Aaron Belkin (Princeton: Princeton University Press), p. 171.

自由主義理論在模型一中的定位也許顯得相當出人意表。由於這些理論家主要集中探討自由民主政體，他們便很清楚地看出民主政治中的多元性質。國家的目標、信念、以及行動傾向，都由其政治體制形塑而成，例如民主或是獨裁政體。於是，國家就被當成是一個單一行為者，伴隨這類政體描述而受到分析。因此，選擇發動戰爭或是和平的理性行為者不是任何一個國家，而是一個具有特定性質的國家。自由主義理論家齊偉·毛茲（Zeev Maoz）指出：「關於阻止民主國家之間出現戰爭而假定的因果機制——意即，民主和平論的結構模型所強調的，民主國家行政部門在使用武力方面有其結構性限制；或是民主和平論的規範解釋所強調的，民主國家傾向於外部化和和平解決衝突的規範——都對現實主義模型的核心假設構成挑戰。」⁶⁸ 許多自由主義理論家主張，一個在治理中尊崇個人權利、政治經濟多元主義、以及政治經濟合作的國家，這些價值也可能會反映在其外部行為中，包括尊重國家權利，尊重國際法，並隨時準備合作，而不是衝突。相反地，獨裁國家或是革命政府則被假定為，專制、好戰、與修正主義的價值會反映在她們的政策中。

兩個世紀以前，德國哲學家康德（Immanuel Kant）在《永久和平》（Perpetual Peace）一文中概述了他認為會讓國際場域「和平不斷擴大」的國際與國內政治條件。⁶⁹ 康德的分析相當隱微而複雜，不過簡單說來，他提出的和平條件包括以下三項。第一項、也是最重要的條件是各國的國內政治制度：和平的國家必須是「共和國」（republics）。康德所謂的共和國並不是指選舉式的民主國家，而是指公民擁有權利、而政府仰賴於被治理者同意的國家。在共和國中，公眾會因為不想負擔戰事成本而反對戰爭。康德指出：

如果公民同意是決定宣戰的必要條件，那麼他們對於展開這種前景欠佳的賽局、以及決定讓自己承擔一切戰爭帶來的災害而抱持謹慎態度，是再自然不過的事了。後者情況包括：必須上戰場，必須用自己的資源來支付戰事成本，必須費力修復戰爭造成的破壞；更糟到谷底的是，他們還必須負擔讓戰後和平顯得相當苦澀的沉重國家債務。

康德第二個條件的重點是經濟狀況：共和國必須擁有以增進國民福祉為目標

⁶⁸ Zeev Maoz, "The Controversy over the Democratic Peace," *International Security* 22 (Summer 1997): 162, 173-74.

⁶⁹ 〈永久和平〉一文收錄於以下書目：Hans Reiss, ed., *Kant's Political Writings*, 2nd ed., trans. H.B. Nisbet (Cambridge: Cambridge University Press, 1991). 後續幾段討論也引用以下文獻：Joseph S. Nye, Jr., Graham T. Allison, and Albert Carnesale, eds., *Fateful Visions: Avoiding Nuclear Catastrophe* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988), pp. 215-16. 關於康德該論點的重新問世，也可參考 Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and foreign Affairs, Parts 1 and 2," *Philosophy and Public Affairs* 12 (Summer and Fall 1983): 205-35; 323-53.

的市場經濟。在透過自由貿易採行國際分工的情況下，經濟相互依存更加緊密；人民受惠於這些安排後，就更不願意打破貿易聯繫。康德認為，透過商貿，「國家之間建立和平往來，因此，就算是在地理位置最遙遠的民族之間，也建立理解、契約、以及和平關係。」雖然懷疑論者指出反例，例如第一次世界大戰就是在國際貿易程度達到史上新高水準時爆發的，但這個論點仍然繼續受到支持。⁷⁰

關於第三項條件，康德指出，國際和平可以起源於一種各個共和國間「和平聯盟」(pacific union)的擴大。這個現象的起點可能是各共和國間互相尊重與和平解決爭端。因此，當其他國家觀察到這些共和國享受的好處並也想加入時，和平聯盟便因而擴大。藉由逐步延伸，和平便會傳至全球，並終究會成為永久現象。

康德在一七九五年寫下這些論點時，只有少數共和國符合他的條件。但從過去兩百年看來，康德這些分析的中心主旨相當有先見之明。現代學者把重點放在民主國家（即元首是透過自由公平的選舉過程選出的國家），而非康德所說的共和國；他們的重點也是國家與國民都尊重個人基本權利的「自由主義」(liberal)國家。與康德不同的是，康德認為共和政府、對自由權利的尊重、以及經濟相互依存這幾點會自然地相輔相成，但當代民主和平論學者則試圖將這些因素分開，針對定義與模稜兩可的案例進行辯論，例如一八九八年的美西戰爭（意即，儘管美國是民主國家，卻明顯是開戰的一方）。不過，多數檢視過證據的學者也都達成結論，認為民主國家之間沒有戰爭在統計上是個顯著的現象，不是隨機因素的結果、或是民主體制以外的原因。⁷¹

近期民主和平論的假設更進一步確立基本命題。首先，如美國學者愛德華·曼斯菲爾德（Edward Mansfield）與傑克·史耐德（Jack Snyder）所指出，國家在走向民主的轉型過程中，事實上更可能發生戰爭。⁷² 隨著人民的投票權擴大

⁷⁰ 見 John R. Oneal and Bruce M. Russett, "the Classical Liberals were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985," *International Studies Quarterly* 41 (June 1977): 267-93.

⁷¹ 關於一些贊同或是反對民主和平論的觀點，可見 Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996). 也可參考 Miriam Fendius Elman, ed., *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?* (Cambridge, MASS.: MIT Press, 1997). 針對這些評論者的反駁可見 Maoz, "The Controversy over the Democratic Peace." 關於這些辯論的概觀，參考 Steve Chan, "In Search of Democratic Peace: Problems and Promise," *Mershon International Studies Review* 41 (May 1997): 59-91. 也可參考 Sencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another* (New Haven: Yale University Press, 1998). 懷疑論者有的認為民主和平這種現象並不存在，有的認為在民主和平論提出的例子中，民主體制並不是和平的原因。前者主張民主國家之間發生戰爭的次數比民主和平論支持者聲稱的還要多；後者則不針對總體數據論辯，而是質疑共同的民主制度與價值觀是否真的是民主國家之間和平的原因，並提出其他也能解釋這種規律的原因。

⁷² Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security* 20 (Summer 1995): 5-38. 關於針對此論點的反駁，可參考 Michael D. Ward and Kristian S. Gleditsch, "Democratizing for Peace," *American Political Science Review* 92 (March 1998): 51-61.

以及群眾的政治參與度上升，領導人可能禁不住會呼籲採取侵略性的國際冒險行動來動員支持。其次，如約翰·歐文（John Owen）所稱，在民主和平的假設中，發揮大部分功用的是自由主義的政治信念與制度，而不是民主選舉過程。⁷³ 法里德·札戈里亞（Fareed Zakaria）同意這點並表明，重點在於要分清楚在西方國家對於「民主」一詞的用法下被混淆的兩種重大不同概念。民主是由政府的選出過程來定義的：如果政府是由相對較公開、公平、而競爭的選舉選出，就符合民主國家的條件。相對地，「憲政自由主義」（constitutional liberalism）的定義標準就不是政府的選出方式，而是社會與其制度對個人基本權利（如生命、財產、言論自由、與宗教等）的保護程度、以及法治程度。札戈里亞大膽指出，「民主和平實際上應該是自由主義和平。」⁷⁴ 民主國家不但只會與民主國家維持和平，與任何其他國家一樣都有可能與非民主國家交戰，而且非自由主義的民主國家（illiberal democracies）對民主國家或非民主國家都一樣會開戰。⁷⁵

麥可·道爾（Michael Doyle）是重新探討康德這項假設的現代學者，對他而言，自由主義是一種必須透過其豐富思想史才能理解的哲學，或世界觀。⁷⁶ 但自由主義作為一種外交政策與國際關係的理論，其中心主張可以簡單陳述。意即，**國家結構至關重要**（state structures matter）：各國內部政府的結構與國民的價值觀與觀念，都會影響這些國家在國際事務中的行為。道爾的說法為：「國家是內在本質彼此不同的『單位』，它們與個人人權的關係形成彼此間的差異。」在他的構想中，自由主義者「在自由與非自由的社會之間做出區分，在共和與專制或極權國家之間做出區分，也在資本主義經濟與共產、法西斯、與統合主義（corporatist）等經濟體制之間做出區分。」其主要含意為：「這些差異也就反映在國際行為的差異上。」他寫道：「國家會有什麼樣的行為表現，是受到它們的價值觀影響……權力與政治都是目的性的活動。政治家想要做的事，就會是他們最終會做的事……即使結果與他們希望的不太一樣。」⁷⁷

自由主義理論有三個不同的傳統。其中一支與約翰·洛克（John Locke）相連，把重點放在領袖的社會價值觀與他們對他人權利的尊重（如札戈里亞所論述）。另一支則集中在商業合作與相互依存上，範例包括亞當·史密斯（Adam Smith）與約瑟夫·熊彼特（Joseph Schumpeter）。第三支則是康德的共和自由主

⁷³ 文獻同上。也可參考 John Owen, *Liberal Peace, Liberal War: American Politics and International Society* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

⁷⁴ Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, November-December 1997, p. 36.

⁷⁵ 這可以解釋民主化之後的俄羅斯對於烏克蘭的態度。

⁷⁶ 見 Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism* (New York: W. W. Norton, 1997). 道爾的廣泛分析將現實主義、自由主義與社會主義看成形塑現代世界政治觀念的三大世界觀，他也提出周詳的思想史，指出這些傳統的哲學基礎與應用。

⁷⁷ 引用文獻同上，頁 211, 383, 420。

義 (republican liberalism)。⁷⁸ 各分支的差異在於它們對於奮鬥目標 (個人權利、經濟自由, 與代議政府) 相對重要性的期待, 以及國際行為的特定後果。不過, 這一派學說仍能輕易與現實主義或制度主義輕易做出區隔, 因為它們各自把重點放在不同的制度與國內治理進程。

安德魯·莫拉維斯克 (Andrew Moravcsik) 向前邁進重要一步, 試圖為自由主義作出典範式的闡述, 使之成為連貫一致而能與現實主義與制度主義匹敵的理論。⁷⁹ 在這闡述中, 「自由主義國關理論詳述的洞見是, 國家與社會之間的關係……對國家行為與世界政治都具有一種根本性的影響。」其中心主旨是: 「社會的想法、利益與制度都會藉由塑造出國家的偏好——即隱藏在政府的策略計算背後的基本社會目的——而影響國家行為」。⁸⁰ 莫拉維斯克看出, 他試圖以奠基於「國家-社會」或「社會目的」概括稱之的國關理論, 其形塑應該包含一組非自由的政權: 獨裁、寡頭、專制、極權等。⁸¹ 他也表明, 國家的偏好 (state preferences) 一旦形成, 就會成為政府領導人理性而價值極大化計算的基礎, 因此也會是政府在國際事務中的行動基礎。⁸²

一位日後成為美國總統的大學教授, 也證明是最有影響力的自由主義理論家之一。現實主義者往往對伍德羅·威爾遜 (Woodrow Wilson) 嗤之以鼻, 認為威爾遜的世界觀過於天真。季辛吉譴責該世界觀將重點放在「原則、而非權力; 法律, 而非利益」, 且其倡導的集體安全體系依賴一種對於所有國家都會「團結起來反抗侵略、不公正、或許還有過度自私」的期望。⁸³ 不過, 威爾遜的有力論點是, 英美理想的散播相當有影響力, 所以儘管傳統歐洲權力競爭仍會持續進行, 但隨著帝國勢力衰落, 這些競爭將變得越來越無關緊要。⁸⁴ 根據威爾遜的

⁷⁸ 引用文獻同上, 以及 Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51 (Autumn 1997): 513, 515. 也可參考以下現實主義評論文獻提供的自由主義三種分類: John Herz, *Political Realism and Political Idealism* (Chicago: University of Chicago, 1951).

⁷⁹ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics."

⁸⁰ 引用文獻同上, 頁 513. 重點為作者添加。

⁸¹ 關於修正主義政府因革命信仰或極端民族信仰而激發的獨特行為, 可見 Stephen Van Evera, "Primed for Peace," *International Security* 15 (1991): 23-25, 30-31; 以及 Stephen Walt, *Revolution and War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

⁸² 莫拉維斯克關於「國家-社會」模型的論述在某些部分延伸到接近某種廣角度模型三 (如第五章所討論), 實質上是運用到外交政策上的多元主義 (essentially pluralism applied to foreign policy)。因此可見以下他的假設一: 「政治中的基本行為者是個體與民間團體……」的確, 在另一些部分他也超出國家的單一行為而延伸到與半自主外交政策分離開來的行為者上。文獻見 Moravcsik, "Taking Preferences Seriously," pp. 516, 519. 但在解釋行為、或論述關於未來行動的預期時, 他的行為者多數還是統一的政府, 其中領導人代表穩定的偏好而行動, 且在這基礎上做出理性計算。

⁸³ Kissinger, *Diplomacy*, p. 227.

⁸⁴ 這些引述自威爾遜一九〇六年與一九〇八年的著作, 引述於以下文獻對於威爾遜思想簡短而有力的摘要: Frank Ninkovich, *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the*

看法，世界安全寄望於民主、自決、以及自由貿易與和平解決爭端的國際規範。

⁸⁵ 在本世紀的最後十年中，隆納·雷根(Ronald Reagan)、喬治·布希(George Bush)與比爾·柯林頓(Bill Clinton)在的言語(與多數行為)上都更像威爾遜，而不像是分析全球棋局的現實政治領袖。⁸⁶

策略、戰爭及理性選擇

誠如基歐漢所言：「當今研究國際關係與外交政策的學者間，有句話不斷被重複提及：『謝林第一個提出的。』」⁸⁷ 外交史家反映著受教大眾(educated laymen)

Twentieth Century (Chicago: University of Chicago Press, 1994), pp. 41-42. 不過，作者法蘭克·寧可維奇(Frank Ninkovich)並未在湯瑪斯·傑佛遜(Thomas Jefferson)的知識遺緒(intellectual legacy)上著墨太多，但對威爾遜那一代的民主黨政治人物而言，傑佛遜被認為是這類自由主義世界政治理論在美國治國理念中的先驅者。關於傑佛遜理念的影響，可參考 Merrill Peterson, *The Jefferson Image in the American Mind* (New York: Oxford University Press, 1960)。關於傑佛遜對法蘭克林·羅斯福(Franklin Roosevelt)的影響，可參考 John Lamberton Harper, *American Visions of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 43-47.

威爾遜的理論的前提條件是國家行為者的理性選擇。對他來說，「社會倫理是一種功利式的倫理，而不是一種絕對的倫理；其達成方式是藉由共識，而不是藉由分辨對錯的抽象過程。」他這概念可說是現代理論家基歐漢提出的分析的先驅。威爾遜也提出，民主國家與那些「由做出自私選擇的小團體」領導的國家之間的鬥爭(struggles)將由測試衝突(test conflicts)構成，這些衝突決定了向其餘世界提出的新規範會不會受到尊重，繼而被廣泛接受。因此，對威爾遜(與其多數繼承者)而言，這種新規範的明顯測試在邏輯上需要遠超過它們自己內在意義的重要地位，因為懸而未決的絕大多數世界人口都會受到影響；而威爾遜認為，這些人口終將保持全球勢力真正平衡。威爾遜的概念可見以下文獻的引述：Ninkovich, *Modernity and Power*, pp. 45, 60-61; pp. 56-68. 也可參考 Arthur Kink, *Woodrow Wilson: Revolution, War, and Peace* (Arlington Heights, Ill.: Harlan, Davidson, 1979); Thomas K. Knock, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1992). 此外，關於針對威爾遜的攻擊性自由主義遺緒(legacy of Wilson's aggressive liberalism)較不利的評估(darker assessment)，可見 Lloyd Gardner, *A Covenant with Power: America and World Order from Wilson to Reagan* (New York: Macmillan, 1984). 示範性測試衝突(exemplary test conflicts)的觀念到現在仍相當有利。一九九五年，美國總統柯林頓(Clinton)政府的玻士尼亞政策遭遇挫敗，柯林頓感嘆道，「我們〔在玻士尼亞〕的立場無法維持，它正在毀壞美國在世界上的實力地位。」Bob Woodward, *The Choice: How Clinton Won* (New York: Simon and Schuster, 1996), p. 261.

⁸⁵ 這也是美國積極推動「世界貿易組織」(WTO)，「跨太平洋貿易協定」(TPP)等跨國經貿合作機制並希望擴大其成員的原因。其目的可能更加傾向於是安全上的，而非經濟上的。

⁸⁶ 雷根主張「日後歷史學家回顧我們的時代時，會注意到「民主國家一貫的克制與和平的意圖」；這些民主國家的任務是「維護自由與和平」。文獻來源：Ronald Reagan, speech to Parliament of the United Kingdom, June 8, 1982, as reported in *The New York Times*, June 9, 1982. 布希在一份對聯合國發表的〈普遍和平〉(Pax Universalis)演說中指出，「就如民主繁榮發展一般，第三個歷史突破的契機也會一樣興盛：意即，國際合作。」文獻來源：George Bush, speech to United Nations General Assembly, October 1, 1990, quoted in Doyle, *Ways of War and Peace*, p. 205. 柯林頓將其政府的國安策略定名為「交往與擴大」(engagement and enlargement)，確認表示：「我們國家安全策略的基礎在於擴展市場民主的共同體(enlarging the community of market democracies)。」文獻來源：William Clinton, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement" (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1994).

⁸⁷ 該語出自一九九六年「美國政治學會」(American Political Science Association)年會一場關於衝突與合作的圓桌論壇，與談人有基歐漢、布魯斯·麥斯吉達(Bruce Bueno de Mesquita)以及湯瑪斯·謝林(Thomas C. Schelling)等人。

的直覺與預期，儘管是透過一種更有見地、條理且一致的形式。⁸⁸ 策略理論學家則試圖從這些歷史萃取出精華，並釐清其潛在邏輯。也因此，策略相關文獻特別有助於說明外界對「理性行為者模型」的倚賴。

作為當代策略理論原則的最佳論述，謝林所著的《衝突的策略》一書至今仍未受到挑戰。⁸⁹ 根據謝林的說法，策略解釋並分析了關於國家行動與反應的謎團，將其視為在一場互賴（interdependent）的衝突競賽中，基本上對各國本身有利的舉動。不論在試圖嚇阻伊拉克入侵科威特或制止美國進攻伊拉克等方面，各國即是在敵意有所節制以及夥伴關係不甚穩定的情況下行動。每個國家的最佳選擇取決於其所預期的他國作為。策略性行為（strategic behavior）試圖影響另一名行為者的選擇，作法就是讓對方預期彼此行為間的關聯。

謝林對於嚇阻（deterrence）的分析如先前總結。藉由將互動化為基本的核心理性行為者模型（「根據一個清晰且內在一致的價值體系...對利益所進行的理性衡量」）所進行的互動，謝林釐清了（一）資訊（根據他人所作所為），以及（二）相互倚賴（自身依他人選擇所作的最佳抉擇）兩者的關鍵重要性。不論在試圖嚇阻伊拉克政府攻擊該國北部庫德族，或是勸誘俄羅斯遵守「國際貨幣基金」（IMF）的經濟計畫等方面，其中的挑戰在於整合自身行動、承諾、威脅、保證及警告，以便在目標國家就所處情勢以及順從或反抗的可能後果進行評估時造成影響。⁹⁰ 儘管後來有更多討論嚇阻的形式化賽局理論（formal game theory）研究曾一再提及謝林的分析，卻只加入了寥寥可數的新見解或命題。⁹¹ 將謝林的見解嚴格運用在無視其重要性的分析上，更凸顯了資訊與互動所能造成的差異。⁹²

⁸⁸ 關於此命題之詳細說明，參見 John Passmore, "Explanation in Everyday Life, in Science, and in History," *History and Theory* 2, No. 2 (1962)。

⁸⁹ Schelling, *The Strategy of Conflict*.

⁹⁰ 關於該基本論點的進一步發展，參見 Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966)。

⁹¹ 後人對於「嚇阻」已一再反覆討論。參見一九八九年一月的「世界政治」（World Politics）期刊第四十一期專題。更多近來關於理性選擇以及賽局理論對該命題的重述，參見 James D. Fearon, "Rationalists' Explanations for War," *International Organization* 49 (Summer 1995): 379-414；Robert Powell, *Nuclear Deterrence Theory: The Problem of Credibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990)；以及 R. Harrison Wagner, "Peace, War, and the Balance of Power," *American Political Science Review* Vol. 88 (September 1994): 593-607。哈里遜·魏格納（R. Harrison Wagner）亦就古巴飛彈危機提供了精闢的賽局理論解析，參見 "Uncertainty, Rational Learning, and Bargaining in the Cuban Missile Crisis" in *Models of Strategic Choice in Politics*, ed. Peter Ordeshook (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989), pp. 177-205。

⁹² 其中一個不錯的例子，就是克里斯多福·艾亨（Christopher Achen）與鄧肯·斯奈道爾（Duncan Snidal）運用了關於策略性互動（strategic interaction）的見解，指出理查·勒博（Richard Ned Lebow）與珍妮絲·史坦（Janice Gross Stein）在討論嚇阻的分析中，忽略了嚇阻並未受到挑戰的案例。參見 Christopher Achen and Duncan Snidal, "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies," *World Politics* 41 (January 1989): 143-169。

在謝林所處理的諸多當代策略深入課題中，他對有限衝突以及信號傳達（signaling）的討論清楚地說明其思考邏輯。關於這些課題，謝林提出了以下幾個命題。第一，由於發動全面突襲（all-out surprise attack）的不可能性變得明顯，國與國間進行各類有限戰爭（limited war）的可能性也就越高。第二，有限戰爭需要限制，例如對於制約因素（restraints）的共同認知。這些經由部分或偶然談判所獲致的默契，需要在本質上有別於其他替代方案的焦點（focal points），而且不能只是程度上的差異。棄用核子武器即屬此類焦點之一。第三，各國明確的聲明與行動構成了策略性訊號（strategic signals）。敵對雙方觀察並解讀彼此的行為，各自了解自身的行動正受到解讀，並抱持自身所建立的預期展開行動。然後形成「我知道對方知道我知道」的矛盾迴歸（paradoxical regression）。

哪些證據被援引用來支持這些命題呢？「有限戰爭較有可能發生在戰略力量均勢相當穩定，以至於敵對雙方無懼戰事升級的時候」這個主張受到一系列論證的支持。在策略的脈絡中，對理性的一方來說，透過第一擊便使敵方繳械的作法，要比在有限戰爭中失利更受青睞。根據這個理論，印度與巴基斯坦核態勢不甚安穩的情況應該對它們有警告作用，並降低雙方在喀什米爾（Kashmir）採取行動的意願，因為這可能會引發兩國間的第四次常規戰爭。⁹³ 倘若兩造皆取得可靠的第二擊能力，讓發動核攻擊意味著相互毀滅，那麼無論哪一方都會更甘冒風險、甚而訴諸有限戰爭，因為它們不再那麼懼怕戰事升高引發災難性報復的情況。

對於第二個命題——「有限戰爭將僅在某些顯著的焦點上受到限制」——的信心並非來自對歷史上有限戰爭的仔細回顧，而是考慮了理性的敵我雙方在不同交涉情況下，無法在任何其他點上達成共識。第三個命題——國際政治乃「有戒心、機警且充分協調的國家透過聲明和行動改變他國之期望報酬（expected payoffs），藉以對其造成影響之『實質交涉情況』（essentially bargaining situations）」的概念——則高度精確且清晰地陳述了基本理性行為者模型。⁹⁴

⁹³ 近來關於此案例的分析，參見 Devin T. Hagerty, *The Consequences of Nuclear Proliferation: Lesson from South Asia* (Cambridge: MIT Press, 1998)。

⁹⁴ 謝林發表重要著作之際，格蘭·斯奈德（Glenn Snyder）也在其書中提出基本模式的精確公式，參見 *Deterrence and Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961)。在解決嚇阻問題方面，斯奈德主張：「侵略者發動任何特定攻擊的可能性，源自本就存在其『內心』（mind）的四個因素。這四個因素擺在一起可被稱作侵略者的『風險演算』（risk calculus）。它們分別為（一）侵略者對其進攻目標的評估；（二）遭遇嚇阻者（deterrer）各類回擊時，侵略者預期將付出的代價；（三）各類回應的可能性，其中包括『未回擊』；（四）在進行各項反擊後，擊敗目標的可能性」（該書第十二頁）。斯奈德對於賽局理論模式的精心延伸，也可在他與保羅·戴辛（Paul Diesing）針對九個危機所合撰的研究中看到。文中採用理性假設（rationality assumption），主要就權力方面推算得失，參見 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977)。

一九六一年柏林危機期間緊張情勢升高之際（深入討論參見第二章），謝林從理論界跨足實際政策圈。他為美國總統甘迺迪繕打了一份簡短有力的報告，內容採用「策略性訊號傳達」（strategic signaling）的概念重新詮釋美國率先使用核武的計畫。「北約」一開始所核定的計畫是在柏林採取常規性防禦，但認知到有可能被戰意甚堅的對手蘇聯擊潰後，遂於當時計畫對敵方的進攻部隊及重要補給線發動大規模核打擊，但未鎖定蘇聯境內的目標。謝林曾極力主張，倘若將動用核子武器，美國總統應該只將它用於「讓蘇聯領導人體認爆發全面戰爭的風險...重點並非摧毀戰術目標，而在於影響蘇聯所下達的命令。」第一輪核交涉（nuclear bargaining）的重點目標應該是那些「蘇聯人」（the Soviets）的思維。⁹⁵

在冷戰戰略圈內極具份量的赫爾曼·康恩（Herman Kahn）曾著有一本暢銷書，內容是向關注相關議題的美國一代介紹核子年代。⁹⁶ 當康恩探究有限戰爭時，特別是越戰部分，他將謝林關於強迫冒險競賽（a competition in coercive risk-taking）的想法作為出發點。康恩的目標是整理出「一套基本上適用於情勢升高與談判間所有互動關係的原則。在互動過程中，則會出現擔心情勢進一步升高、以及意圖避免設下不良先例或削弱理想制約條件等情況。」⁹⁷ 康恩發展了一套包括六大門檻與四十四級的走勢梯形表（escalation ladder）作為背景，以解釋各類場景中所出現的行動與反應。不過，是什麼決定了該將場景框架換到下一個呢？針對單一且價值最大化的行為者作為所得出的合理解釋，是將分析帶往另一個框架的決定因素。

康恩的思考過程特性，在他討論一個國家將如何真正地打一場戰爭—不僅只使用常規武器，也包括動用核子武器的戰爭—時最為明顯。由於擔憂向敵人國土發動核打擊後恐伴隨「戰爭迷霧」（fog of war），部分分析人士認為相互誤判（mutual miscalculation）與官僚要素（bureaucratic momentum）將造成混亂。然而康恩堅稱，「所謂『戰爭迷霧』—無法避免的不確定性、錯誤資訊、組織渙散或甚至精實單位的瓦解—總被認為會對主要戰爭（central war）行動造成影響，然而其重要性卻向來受到系統性高估。」⁹⁸ 康恩對於主要戰爭的期望源自於他對「航位推測法」（dead reckoning）的信心。這個借用自航海界的術語，指的是領航員或船長藉由了解船隻啟航位置與外在環境、判讀船隻內部儀器的方式，純粹靠數學演算便得出所在方位的能力。

⁹⁵ T. C. Schelling, "Nuclear Strategy in the Berlin Crisis," 5 July 1961, in JFKL, NSF Files, Box 81, Germany-Berlin-General, 7/1/61-7/6/61. 該文件翻印於 *The Development of American Strategic Thought 1945-1969: Writings on Strategy, 1961-1969, and Retrospectives*, ed. Marc Trachtenberg (New York: Garland Publishing, 1988), pp. 9-13. 編者於序言中討論該文件之重要性。

⁹⁶ Herman Kahn, *Thinking about the Unthinkable* (New York: Horizon Press, 1962).

⁹⁷ Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (New York: Praeger, 1965) p. 25.

⁹⁸ 同前註，頁二一一。

指揮官或決策者可能相當了解戰爭起因以及爆發時所存在的基本條件；或得以獲取相關詳細資訊，儘管這些資訊在戰爭爆發前並不為人所知。從這點出發，即使與自身組織或部隊外頭的所有資訊完全斷絕，或可能僅擁有一小部分資訊，他仍可對各事件及其時間表擁有足夠概念，至少大致上明瞭，並充分判斷出另一方企圖達成之目標（藉由了解對方後勤、武力、作戰方針及其他制約因素），然後藉由航位推測法進行假設性雙邊「推演」（play）。⁹⁹

據康恩指出，航位推測法這個概念能被更廣泛地運用。由於比大多數民間分析人士更能夠近距離觀察軍事決策的緣故，康恩認為，「我所提的確實是所有軍事總部進行決策的一個基本模式——或許就正是這個基本模式。」最起碼，這是驅動赫爾曼·康恩思想的發動機。

對於不僅在外交政策分析上，就連在商業決策、政治競選活動及其他層面都派得上用場的當代策略思考（strategic thinking）來說，「場景」（scenario）與「戰爭賽局」（war game）等概念可為其進行說明。¹⁰⁰ 它們亦歸納了理性行為者模型。另一位著名冷戰戰略家艾伯特·沃爾斯泰德（Albert Wohlstetter）描述某知名智庫運用一項賽局技巧的理論及範圍時指出：

「蘭德公司」（RAND）分析家在進行圖上推演以決定替代性防禦方案的成效時，照例會嘗試某種國防戰略（defense tactics），接著試圖找出敵人可用來反制該戰略的最佳手段；然後他們會嘗試另一套戰略，並再次檢視可能遭遇到的反制作為。¹⁰¹

這個方法有何獨到之處？沃爾斯泰德的說法是，它試著透過「讓敵人在最有利的情況下窮其所能地對付我方部隊，然後觀察哪個部隊在遭遇敵人此次最強攻勢時能夠最有效地完成任務」的方式介紹這個敵人。這個敵人將會有那些動作的問題，則可在考慮單一理性精靈（a rational, unitary genie）會怎麼做的問題後獲得解答。（這同時適用於分析政治競選活動對手、商業惡意收購目標或談判對象的類似研究。）¹⁰²

當代戰略學者關於標準架構的精闢見解，對於那些在資訊有限、偏頗且模糊的情況下仍必須做出決定的政策制訂者來說，具有相當的吸引力。理性行為者模

⁹⁹ 同前註，頁二一二。

¹⁰⁰ 參見 Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation* (New York: J. Wiley and Sons, 1996)。

¹⁰¹ Albert Wohlstetter, "Analysis and Design of Conflict Systems," in *Analysis for Military Decision*, ed. E.S. Quade (Santa Monica: RAND Corporation, 1964), p. 131.

¹⁰² Howard Raiffa, *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty* (New York: Random House, 1968).

型允許使用平易近人的詞彙針對問題的各相關面向作出簡短摘要。就在古巴飛彈危機爆發的四個月前，當時擔任美國國防部長的羅伯特·麥納瑪拉（Robert McNamara）曾在其母校密西根大學的畢業典禮上致詞。他的目的是要「向他的聽眾透露美國策劃核武行動的方式，解釋他國擁有核力量所引發的問題，並強調戰略核武扮演著重要卻又有限的嚇阻角色。」在大談長篇謬論後，麥納瑪拉轉而提到突襲與戰事升級的問題：「讓我們看看今日（一九六二年）的情況。首先，鑒於我們有信心在未來幾年繼續維持現有的核均勢（balance of nuclear power），任何敵人採取核武突襲根本不是一種理性的行為。對於那些在歐洲或其他地區進行有限戰爭的敵人來說，率先使用核武同樣非理性之舉。我認為，我們有權得出結論，那就是這些行動都非常不可能發生。」¹⁰³

麥納瑪拉當初何以能夠信誓旦旦地主張，突襲或戰端擴大成核戰的可能性並不大？他的論據發展可分為三個步驟。他從當時的國際現勢－美國對蘇聯具有戰略優勢－出發，接著進入到理性行為者模型內的一項理論主張：假設有一個標準的理性演算法，其中的一個主要因素便是敵方自知美國占有核子優勢，而透過突襲或戰事升級等方式取得成效的希望亦不大。根據這個主張，麥納瑪拉推論出世界發生此等大事－亦即敵方彈頭在美國或歐洲領土引爆－的或然率（probability）。

三十年後，美國國防部長威廉·裴利（William Perry）於一九九六年的「國防報告書」中，採用相同邏輯討論後冷戰時期的嚇阻策略。儘管認為全球衝突的威脅已減弱，裴利仍主張，「為嚇阻區域性衝突，美國必須維持力量強大、準備就緒且具前瞻性的常規武力部隊；讓外界感受到他們的存在；並展現使用這些部隊的決心。」¹⁰⁴ 他繼續提道，「基於戰鬥能力與贏得勝利的必要性，光靠前述能力並無法阻止衝突發生。嚇阻效果來自於軍事能力，並佐以不論是在實質或認知上的政治決心。可信度在嚇阻方面的重要性亦不輸軍事能力。」裴利闡述這點時也提到了幾個嚇阻失敗的例子，像是一九五〇年北韓就曾懷疑美國的決心；一九九〇年時伊拉克也認為能在不引起美國反擊的情況下，進攻科威特與沙烏地阿拉伯。他還將這些失敗例子與其所認定的嚇阻成功案例作比較，也就是一九九四年十月伊拉克部隊再次進逼科威特國界之事件。裴利表示：「這一次，美國透過迅速增派美軍部隊前往波斯灣的方式展現了政治決心。」結局是：海珊（Saddam Hussein）退卻了。「見識到沙漠風暴行動並受到教訓的海珊選擇班師回營。美國之所以達成嚇阻效果，實藉助於快速建立高素質部隊的能力，並結合願意使用這

¹⁰³ Robert McNamara, Address at the Commencement Exercises, University of Michigan, Ann Arbor, June 16, 1962. 強調部分為本文所加。為了公平起見，在此必須提到的是，麥納瑪拉提出這套主張後，曾接著討論核子戰爭的其他可能起因：「沒有國家會在理性狀態下走上核戰一途的簡單事實，並不保證核子戰爭不會發生。」

¹⁰⁴ Secretary of Defense William Perry, *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996), p. x.

支部隊的可靠政治決心。」¹⁰⁵

近來更多關於這些主題的理性選擇分析則將問題與答案轉化成更為形式化的賽局理論語言，藉以獲致更高的清晰度與精確度。當眾多塑模者（modeler）追求以最簡潔的（sparsest）核心理性行為者模型製作出令人感興趣的新發現之際，久經世故的實作者（practitioners）則承認賽蒙的觀點：也就是說，他們在解釋與預測等方面的真正成果，事實上，有許多是藉助與該模型無關的輔助假設所完成的。此外，令人難過的是，當形式化賽局理論碰觸到更多資訊並不完整的真實世界議題時，才發現原來賽局並非零和，互動過程則納入了更多的多元行為者（multiple actors），而理論的貢獻，如果有的話，也少有明確結論。¹⁰⁶ 謝林、瑞發及其他人對此現象感到失望的態度，繼續慢慢地被那些後來會運用賽局這個方法論的領域所理解，其中包括政治學這個領域。

布魯斯·麥斯吉達（Bruce Bueno de Mesquita）與大衛·雷爾曼（David Lalman）合著的「戰爭與原因」試圖分析各組國家間的競爭互動，特別是當戰爭為選項之一時。¹⁰⁷ 這本書總結了兩人野心勃勃的努力成果。他們一方面建立了一個嚴格說來相當精緻、並能提供重要意涵的賽局理論模型，另一方面，則是以統計方式檢驗那些演繹用假設（deductive hypotheses）。一八一五年至一九七〇年歐洲各國間七百個左右的互動案例被用來作為檢驗假設的證據。在建立模型的過程中，他們清楚地敘述其假設：國家為單一理性行為者（「只要談判或動武的決定是在理性的情況下完成...在我們模型的脈絡中，決定者為個體行為者或團體皆可」）；各國「做出他們認為能使預期效用（expected utility）最大化的決定」，以試圖最大化其主觀預期效用（subjective expected utility）。¹⁰⁸ 為了從這個核心理性行為者模型擷取決定性解答，他們在分析中承認該模型需要進一步的限制，例如，在討論案例中假設，動用武力會連帶著國內代價，其中可能包括示威、敗選、政變以及難以取得發動戰爭所需的資金。¹⁰⁹ 缺少這樣的附加假設，這個兩國模型

¹⁰⁵ 同前註。

¹⁰⁶ 參見 James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists* (Princeton: Princeton University Press, 1994)；另見 Drew Fudenberg and Eric Maskin, "The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or Incomplete Information," *Econometrica* 54 (1988)。多重的「納許均衡點」（Nash equilibria，無一參與者得自行脫離之）或許存在。但在非零和賽局中，這些均衡點對參與者來說，未必會有相同的價值；而均衡點的策略亦不像「性別戰」（Battle of the Sexes）所描述的具有可互換性。在採用理性選擇途徑的安全研究方面，相關批判性思考評論參見 Stephen Walt, "Formal Theory and Security Studies," *International Security*, 23 (Spring 1999)。

¹⁰⁷ 參見 Bruce Bueno de Mesquita and David Lalman, *War and Reason*. (New Haven: Yale University Press, 1992.)。他們的中心模型假定了兩個國家（A 國與 B 國）與八個可能的結果：維持現狀、進行談判、A 國投降、B 國投降、A 國開戰、B 國開戰、A 國默許以及 B 國默許。

¹⁰⁸ 同前註，頁二十七以及頁三十五至頁三十六。強調部分為本文所加。麥斯吉達與雷爾曼討論了關於單一行為者及其替代方案的假設（頁四十一）；他們也對「現實政治 vs. 國內政治」這個變數加以定義，差異則在於行為者客觀功能的來源（頁四十六）。

¹⁰⁹ 同前註，頁四十五。

(two-state model) 便不具任何意義。

這本書最值得注意的成果，是他們所提出的驚人發現數量之少。他們自己所說的：「籠統來說：國家領導人發動戰爭，是當預期收穫減去預期代價的結果超過了替代選擇的預期淨值。」換句話說，當國家認為開戰可能會有收穫時，他們便挺身而戰。由於他們為模型所提出的第一個假設即為「參與者選擇具有最大預期效用的策略」，也因此得到了這樣一個贅論。他們的結論繼續談到多種進一步讓戰爭發生的方式。「當一國過於樂觀地看待敵國的意圖時，便會失策陷入戰爭。戰爭甚至會在資訊完整的情況下展開，一旦它是受到恐懼所驅使，亦即害怕讓出率先動武所能帶來的任何好處。來自戰爭的預期淨收益也許會是真實有形的戰利品，或者是能夠避免一個比戰爭沒發生還糟糕的未來。」¹¹⁰

核心理性行為者模型的主觀預期效用變數在近來的嚇阻分析中亦受到普遍運用。¹¹¹ 議題內容是關於兩個理性的單一國家，其中一個正考慮是否發動軍事攻擊。兩個國家都按照他們對於戰爭預期損失、獲勝可能性以及守方報復可能性的看法，推算各自的預期效用。藉由這些假說，克里斯多福·艾亨（Christopher Achen）與鄧肯·斯奈道爾（Duncan Snidal）假設，一個具可信度的報復威脅將嚇阻戰爭的發生，除非「這個威脅的重要性不如戰利品」。¹¹² 敵方將受到嚇阻，一旦預期懲罰超過預期收穫。不過，分析者該如何評估潛在進攻方對於守方可能反應、預期代價或勝利果實的看法——簡言之，如何得知他是否可能受到嚇阻。根據羅伯特·杰維斯（Robert Jervis）中肯的觀察結果：「在主觀預期效用向我們大量透露前，我們得先提供諸多資訊。舉例來說，我們必須明確說明行為者認為他正面臨什麼樣的情況、如何為其目標分級、明白有哪些選擇，以及會怎麼看待其他人的可能反應。」¹¹³

杰維斯也提到，理性嚇阻理論「讓許多假設與理性脫節」，像是挑戰國係「勇於冒險的機會極大化者」且主要受到外部情勢所驅使的這類假設。¹¹⁴ 欲解釋為何各國在面臨相同情況時會計算出不同的預期效用，則必須留意超出理性行為者模型範圍的因素。再者，批評嚇阻理論的人士認為，在一九四一年日本攻擊美國、一九七三年埃及進攻以色列等案例中，日、埃兩國的決定證明了嚇阻也有失敗的

¹¹⁰ 同前註，頁二五〇、四〇及、五〇。

¹¹¹ 根據羅伯特·杰維斯所言，這股關於嚇阻的「第二波」理論「最為人熟知，發展也最完善」。參見 Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," *World Politics* 41 (January 1989): 190。

¹¹² Achen and Snidal, "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies," p. 152. 兩位作者指出，該理論也預測，在報復威脅不存在或不具可信度的案例中，嚇阻並不會成功。

¹¹³ Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," p. 184.

¹¹⁴ 同前註。強調部分為本文所加。理性嚇阻理論關於冒險傾向的假設，參見 Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Rational Deterrence Theory: I think, Therefore I Deter," *World Politics* 41 (January 1989)。

時候，儘管存在著有利的軍力平衡以及具有可信度的報復威脅。¹¹⁵ 根據理查·勒博（Richard Ned Lebow）與珍妮絲·史坦（Janice Gross Stein）的主張，日本與埃及本可讓所有推算受到嚇阻理論的規範，卻仍選擇採取攻勢，甚至是當他們的預期效用呈現負面，例如他們是因為國內政治關切或力圖避免未來損失等動機才發動攻擊。誠如描述「理性定理」時所提到的，理性行為者模型的條件相當有彈性，即使是在條件設定後，它還是能被擴大解釋以結合這些例外（或任何其他例外）。不過正如杰維斯公正的結論所指出：「在任何適合實證研究發現的主觀預期效用中，主觀因素將顯得突出。這個道理不僅適用於價值與效用，對於決定性的「手段—目的」觀點、對另一方的認知以及對替代政策可能結果的推斷，亦是如此。」¹¹⁶

其他學者則運用基本理性行為者模型，將一國嚇阻他國成功或失敗的案例進行歸納式整理。¹¹⁷ 亞歷山大·喬治（Alexander George）與杰維斯是運用此類研究途徑的傑出典範。喬治以及理查·史莫克（Richard Smoke）在關於一九四八年「柏林封鎖」的分析中，展示了嚇阻如何「分階段」（in stages）失敗。他們認為，當年六月蘇聯所進行的全面封鎖出乎美國人意料之外——但這並非蘇聯未就進行封鎖的意圖提出警告，而是因為一再重複的警訊自四月起便一直受到忽視。未對蘇聯的每項舉動做出回應，再加上錯失了採取關鍵行動的機會，美國嚇阻六月封鎖的機會遂一步步消逝。¹¹⁸

詹姆斯·費倫（James Fearon）的論文「戰爭之理性主義解釋」，開頭便提出一個大多數關於戰爭的理性選擇論述，包括新現實主義以及預期效用等理論在內，皆無法辨別或解決的中心難題。既然參戰代價龐大，費倫問道，為何理性國家寧願開戰而非交涉呢？根據理性理論，倘若存在著一個雙方均屬意的替代方案，兩邊都會選擇它。那麼雙方為何不談判出一個本質上等同交戰結果、卻又無需勞民傷財的協定呢？。費倫的結論是，充分理性國家（圖一的「概念性國家

¹¹⁵ 同前註。另參見 Robert Jervis, Janice Gross Stein and Richard Ned Lebow, eds., *Psychology and Deterrence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985); Richard Ned Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1981)。

¹¹⁶ Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence," p. 207.

¹¹⁷ 參見 Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University, 1974); George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1991); George, "The Causal Nexus between Cognitive Beliefs in Decision Making Behavior: The Operational Code Belief System," in *Psychological Models of International Relations*, ed. Lawrence S. Falkowski (Boulder: Westview, 1979); Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1970); Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*。

¹¹⁸ George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, p. 128. 喬治與史莫克明確地陳述了他們的假設：「兩方在嚇阻態勢中均為單一之目的性行為者（理性行為者）」；而「行為者在嚇阻態勢中的行動收益與選擇，可藉由假設一個單一普遍合理性的方式推斷出來」（頁五〇四）。

(notional states)」間所有的談判失敗例子可歸因於兩類情況。首先，由於執行協定的最高權威並不存在，各國可能會摒棄一個較戰爭更為可取的協定。其次，各國會理性地曲解跟自身決心或甚至力量有關的事實（他們隱瞞自身戰力或加以扭曲），試圖達成更有利的協定。在點出「即使沒有進一步錯估與誤解，戰爭仍可能因在決心與力量上之理性誤判而爆發的方式」這方面，費倫則做出重要貢獻。他的模型藉由剷除許多他所謂「他們有時所做的非理性主義假設」，改善了早期的理性選擇成果。¹¹⁹ 不過，他也坦率地在結論中指出：「事實上，在更加了解理性假設於解釋戰爭時所真正表達的意涵後，其實可能會提高吾人對特殊非理性...因素重要性的評價。舉例來說，一旦區別清楚，比起受到保留的軍事實力資訊，有界理性（bounded rationality）可能會是造成相對力量（relative power）不合的更重要原因。」¹²⁰

古典模型的變化與運用

如本章開頭部分的圖一所顯示，基本的理性行為者模型會針對同屬一族類的變化類型而取出其共同特徵。其中一軸以完全理性（comprehensive rationality）的假設為起點，朝向某代理人（agent）的有限感知與計算展開。另一軸的起點則是任何國家，朝向政權類型、特定國家、與指名的特定領導人展開。本章前部分回顧的近年國關理論方法，對這兩軸沿線的差異都有提出闡述。

在最簡單的形式中，理性行為者模型將目的與行動連結在一起。若我知道某一行為者的目的，我就掌握他關於可能行動的主要線索。透過對於行為的觀察以及對於行為者可能目的的思考，當我辨識出該行動正有效推進某一目的時，我就對該行為者從事該行為—無論什麼行為—的原因做出相當具有說服力的假設。在這種極度簡化的形式中，套套邏輯（tautology）的危險顯而易見，讓我們想起幼童對行為的解釋：「他這樣做是因為他想這樣做。」如果關於一個人想要什麼的唯一證據是他做了什麼，那麼「這樣做」與「想要」這兩者在經驗觀察上便是相等的。

完整的理性行為者模型不只包括目標，更包括關於行為者本身對其所處情況的計算；該脈絡呈現出代理人當成正反方選項而一併納入考量的威脅與契機。行為者會選擇最有助於促進自己利益的選項，因此，當分析家要解釋一個代理人已經做了什麼、或是要推測該代理人可能會做什麼時，他不只必須了解行為者的目標，更必須考慮行為者辨識出的選項，他對各個選項成本與利益的估算，以及他對於承擔風險的意願強烈程度。假設讀者考量一個過去的行為—例如他選讀哪一所大學—那對於他選擇就讀 X 大學、而非 Y 大學這件事實，他的目標能提供多

¹¹⁹ Fearon, "Rationalists' Explanations for War."

¹²⁰ 同前註，頁四〇九。

少解釋？在多數案例中，學生對於各個選項的個人評價、對於成本與利益的估算、還有對於承擔風險的意願，都是重要的影響因素。

如謝林所指出，理性行為者模型的一大優勢是，「你可以坐在沙發上，問問自己，在理智清楚的情況下你會怎麼做，用這方式來預測人們會怎麼做；在感同身受與經驗的基礎上，你不費分文就能知道他們的行為。」¹²¹ 然而，這項優勢卻也有其重大風險。一些分析家覺得這個人只坐在沙發上，因此就只依賴邏輯推測（logical inferences），卻不考慮與行為者實際目標、選項、以及估算相關的任何證據。這過程讓這些分析家容易犯下陰謀論者的謬誤：一個想像力夠充分的分析家很可能會編出一張邏輯的網，連結行為的結果（無論是多意想不到或是無關宏旨），與一些想像出來的意圖（無論有多牽強），藉以發明出一個行為者「一定具有」的目標，無論這目標多麼令人難以置信。如果讓分析家對各個選項、估算以及風險承擔做出進一步假設，可能就會產生出無限多個連貫一致的理性行為者模型案例。

在最簡潔的版本中，「經濟人」（*homo economicus*）以「策略個體」（*polis strategicos*）之姿重新出現。地緣政治條件，包括權力分配、地理環境、威脅平衡（balance of threat）、供科技使用的現有硬體與軟體設備等，加上一國的最低目標，都可以用來推導出廣泛推論。這樣的分析在一九三〇年代後期時便足以解釋（或預測）以下情況：德國地處歐洲中央，東西兩側都有潛在敵人，被迫屈服在一戰後懲罰性和平條約，又遭逢經濟蕭條與惡性通膨；面對這些處境時，德國會出現性情暴躁、獨斷獨行、並持修正主義立場等特質。此外，希特勒成為德國總理時，英國政府就看出他很可能會給這些特質再添加更具爆炸性的成分。但一九三八年，當希特勒告知全世界，德國提議解決與捷克斯洛伐克之間的有限領土爭端以保護該區日耳曼族裔居民時，英國政府必須回答的問題包括：希特勒真正想要的是什麼？他的慾望能夠以和平方式滿足嗎？當時的英國首相張伯倫

（Neville Chamberlain）相信德國的委屈不平有其有合理依據，包括他們對捷克斯洛伐克境內德語居民處境的合理關切。德國聲稱，有限領土和平轉移到大德意志（a Greater Germany），這情況將有助於療癒一戰後凡爾賽條約（Versailles Treaty）帶給德國的心理創傷，因而阻止第二次歐洲戰爭；而張伯倫認為這說法相當合理。¹²² 此外，在他與希特勒的親自會晤中，張伯倫相信自己已經足夠對他作出判斷：「儘管我在他臉上看出冷酷無情，但他給我的印象是，這個人作出

¹²¹ Schelling in Archibald, *Strategic Interaction and Conflict*, p. 150.

¹²² R. A. C. Parker 在其著作 *Chamberlain and Appeasement: British Policy and the Coming of the Second World War* (New York: St. Martin's Press, 1993) 中令人欽佩地綜合整理大量文獻；關於張伯倫握有證據，相信希特勒會滿足於蘇台德地區的和平漸進轉移，直到並包括他與希特勒在貝希特斯加登的會面，可見頁 151-67。

承諾以後，就可以信賴。」¹²³

但張伯倫錯了。他把希特勒設想成一個正常——或許也有點極端——的日耳曼民族主義者，的確心懷怨氣但目標有限，因此沒有檢視出關於希特勒特殊目標更微小的細節，因而錯失重大相關線索。當時希特勒寫下的論述已廣泛表達出他的目標，也清楚表明他關於族裔、以德國擴張為目標的生存空間（*lebensraum*）以及日耳曼優越民族（German master race）等獨特理論。¹²⁴

邱吉爾（Winston Churchill）在在野期間細讀了希特勒的著作——《我的奮鬥》（*Mein Kampf*）——因而觀察他邁向掌權的過程，並早在一九三三年就敲響警鐘，稱希特勒具有更深的「邪惡意圖」。¹²⁵ 當德國在一九三六年破壞凡爾賽條約、片面使萊茵河地區再度軍事化，繼而併吞奧地利、實現德奧合併（*anschluss*）時，邱吉爾批評張伯倫政府未能瞭解對手。¹²⁶ 因此，當張伯倫帶著希特勒簽署的和平協定從慕尼黑返回英國，聲稱他帶回「榮耀的和平……我相信這是我們這個時代的和平」時，邱吉爾表示：錯了。他寫下：「捷克斯洛伐克在英法兩國施壓下被迫割讓領土，這等於西方民主國家全體向納粹武力威脅投降。這種失敗不會給英國、也不會給法國帶來和平或是安全。相反的，這只會讓英法兩國的處境更加脆弱、更加危險……相信把小國送到虎口裡就能換來安全，這只是致命的幻想。」¹²⁷

魏因堡（Gerhard Weinberg）回顧總結指出，希特勒的目的始終一致，但實際上也相當獨一無二。「關於任何其他德國領袖是否也會這樣孤注一擲，這肯定很難說；而一些希特勒的幕僚給他的警告，也只會加深他的決心，相信自己的個人角色是一個有能力、有意願、甚至熱切於領導德國並將全世界捲入戰爭的人。」

¹²³ Keith Feiling, *Life of Neville Chamberlain* (London: MacMillan and Co., 1946), p. 367.

¹²⁴ 關於希特勒早期見解，可見 Gerhard L. Weinberg 著作中的摘要：*Germany, Hitler, and World War II: Essays in Modern German and World History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 頁 30-56。

¹²⁵ Martin Gilbert, *Churchill: A Life* (London: Heinemann, 1991), p. 513。

¹²⁶ 同上，頁五五二。

¹²⁷ Winston S. Churchill, *The Gathering Storm* (Boston: Houghton Mifflin, 1948), pp. 303-04. 在接下來幾個月中，邱吉爾更明確地強調張伯倫與他的觀點差異：「每個人都必須認出，首相正追求一種最堅決而重要的政策。他應該做什麼、即將發生什麼都有自己的強烈觀點……首相相信希特勒不會在歐陸追求進一步領土擴張，也相信掌控與併吞捷克斯洛伐克共和國就可以滿足德國納粹政權的胃口……他相信如果英國將英國託管的德國海外殖民地歸還給德國，就會帶來英德兩國的長久友好安全關係……張伯倫先生深信，這一切都會帶來普遍贊同，會安撫心懷不滿的國家，也會帶來長久和平。但是這一切都只是希望與推測。我們必須考慮到與這相反的種種可能。到明年此時，我們就會知道首相對希特勒與德國納粹黨的觀點是對還是錯。到明年此時，我們就會知道綏靖政策確實可以達到安撫效果，抑或只是把激發出更凶猛的胃口。」文獻同上，頁 三三三~三三四。

一九九〇年夏季，當伊拉克在它與科威特的邊界集結大軍時，西方各國領袖再次針對獨裁者的目標與計畫進行推測。美國官員面臨的挑戰是，他們必須釐清，「伊拉克希望達成的目標是什麼，以及這個行動可能會將局勢導向什麼地方。」¹²⁹ 他們從確認的國家（identified state）——伊拉克——開始，在考慮該國面對的特定情勢時，也將其近期歷史納入考量。當時所費不貲、長達十年的兩伊戰爭才剛結束，鉅額軍事花費加上國內的主要財務承諾，讓伊拉克承擔外債重負。伊拉克在兩伊戰爭中失去阿拉伯河（Shatt-al-Arab）的控制權，因此迫切需要新的港口設施；這點可以藉由併吞科威特一小片海岸領土而達成。公正的觀察家發現，伊拉克在自己與科威特邊界爭端中提出的主張會帶來若干利益，尤其是關於邊界兩方都能鑽取的地下油田。因此，當時的美國總統布希便能理解，為什麼伊拉克會向較富有、也較弱小的鄰國科威特要求金錢、甚至些許領土調整。

當西方各國領袖將焦點拉近到擬人化國家（personified state）與海珊（Saddam Hussein）本身的獨特特質時，他們認為他的行為可以解釋成伊拉克殘酷暴君的行動，這也就是他們認識的海珊。此外，比西方國家更瞭解伊拉克與海珊的中東鄰國也同意這個看法。科威特認為他們也許需要對伊拉克作出些許讓步，但海珊只是在討價還價。埃及對於海珊目標的評估與科威特相同。布希總統與約旦國王胡笙（Hussein）協商時，向他表示，自己希望「情況不會超出理性的限度。」胡笙則說：「不可能會超過的，情況不會發展到這個地步。」美國國務卿貝克（James Baker）則與蘇聯外長謝瓦納茲（Eduard Shevardnadze）商議，因為蘇聯長久以來都是伊拉克最重要的資助國。根據貝克的說法，謝瓦納茲透露，「這個人或許算是惡棍，但他不是不理性的人；這會是不理性的行動，而我不認為這會發生。」

130

因此，各界出現的一致判斷是，任何軍事行動都限於伊拉克——科威特邊界上的爭議相鄰油田上。然而，八月二日伊拉克展開攻擊時，攻擊行動並沒有限制在那些區域；伊拉克坦克橫掃科威特全境，如果這攻勢不受阻礙，也會威脅到沙烏

¹²⁸ Gerhard L. Weinberg, *A World at Arms: A Global History of World War II* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 29-30.

¹²⁹ State 236637, "Iraqi Letter to Arab League Threatening Kuwait," 19 July 1990. 本文引用於 Michael R. Gordon and General Bernard E. Trainor, *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf* (Boston: Little, Brown, 1995), p.15. 整體討論可見 Zachary Karabell and Philip Zelikow, "Prelude to War: U.S. Policy toward Iraq, 1988-1990," Kennedy School of Government Case C16-94-1245.0 (Cambridge: Harvard University: 1994).

¹³⁰ 八月初時，貝克與謝瓦納茲在伊爾庫茨克會晤。貝克的回憶是引述於 Freedman and Karsh, *The Gulf Conflict*, 頁 77。關於這個引述說法或類似說法是在莫斯科進行的討論中提出的說明，以下文獻有簡短提及這點：James A. Baker III with Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1982-1992* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1995), p. 274.

地阿拉伯。

在希特勒與海珊兩個案例中，西方領袖試圖以理性行為者模型來解釋並預測令人費解的國家行動。他們從簡約核心要點與最低限度的目標出發，隨後增加分析內容，聚焦在特定領袖與更獨特詳細的價值與觀點上。但是把各特定領袖當作定型的國族主義者，就讓這些西方領袖未能充分考慮到更具異質性的價值觀、計算與其他因素，而這些都是他們必須更加詳知的線索。然而，在前述兩個例子中，行為反映出的價值觀與計算更具異質性，只能藉由針對獨特人格特質與觀念的深入分析來理解：希特勒有其幾乎獨一無二的世界觀與個人使命感；而在海珊的例子中，他對自己在阿拉伯世界中的歷史命運抱有非常個人化的形象，也對美國抱有獨特而態度輕蔑的印象，這在某種程度上是起因於一九七〇與八〇年代間發生在中東的事件。

詳細檢視領導人的時候，我們需要知道更多關於三種主要判斷類型的資訊。威克斯（Sir Geoffrey Vickers）指出，關鍵問題在於：行為者如何「挑選、推導、並呈現其關於『體系狀態』（state of the system）的資訊？它如何推導出評估資訊的標準？它如何選擇並發起回應？」我們可以將價值、事實與工具這三組判斷設想成是共同出現在各種觀念混合形成的三角形中。¹³¹ 雖然這三種判斷各自獨立分開，但它們在理性行為者的框架中匯集在一起。價值判斷（國家關心的事）影響目標與目的（goals and objectives），但也影響國家會注意觀察的各種事實面向。關於價值與事實的判斷彼此深深交織，因為「事實只有在涉及某些價值判斷時才有意義，而價值判斷只有在涉及某些事實結構（configuration of fact）時才能有效運作。」¹³² 隨後，價值判斷會受到工具式計算（instrumental calculations）影響，因為一個國家目標往往會被它對自身能力的估算所影響。對威克斯來說，這些相互交織的判斷結合起來，就形成一個代理人對於情況的「充分理解」（appreciation）。他補充：「以最合適的描述方法來說，這些判斷揭露出的狀態是，隨時可以辨別挑選出情況的一些面向、而非其他面向，並也隨時對這些面向以某種特定方式——而非其他方式——進行分類與評估。」這些狀態匯合起來，就形成了一個評估理解的系統（an appreciative system）。¹³³

¹³¹ Vickers, *The Art of Judgment*, pp. 51-52. 理查·瑞克哈瑟（Richard J. Zeckhauser）提出另一個與此類似的「策略選擇的黃金三角」，由價值評估、資訊、與誘因所組成（不同於威克斯提出的工具判斷）。見 Richard J. Zeckhauser, "The Strategy of Choice," in *Strategy and Choice*, ed. Richard J. Zeckhauser (Cambridge: MIP Press, 1991), p. 2 and Figure 1.1.

¹³² Vickers, *The Art of Judgment*, p. 54.

¹³³ 引用文獻同上，頁 82-83。除了本文所提及者，威克斯與赫伯·塞蒙之間的觀點差異可見前述文獻，p. 36, n. 3。也可參考 Fred I. Greenstein, *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization* (Princeton: Princeton University Press, 1987)。另有一派理論作品，通常稱為「建構主義」，藉由檢視國家認同與國族利益的社會建構而重建行為者的評估理解體系，並著眼於擁有國內與跨國根源的社會團體。當他們強調國家行為中這些建構身份認同的表現時，他們仍然以國家作為基本單位（這與理性行為者模型一致）。例如，見 Peter J.

針對英國如何評估與適應自己帝國勢力衰弱的現象，阿隆·佛瑞柏格（Aaron Friedberg）進行研究，而其研究正顯示出對於這類複雜觀念的深入分析會有什麼樣的貢獻。現實主義對權力與地緣政治地位在解釋國家行動中的重要性有其假設，而佛瑞柏格不但評估而認可這類假設，卻也更進一步針對猶疑不決的政府官員描繪出更細緻清晰的景象：他們著眼於相當薄弱的權力指標，甚至任何指標都不看，也不採取連貫一致的國家戰略。這種行為的其中一個重要因素是英國的「失序民主」（disorderly democracy）；這現象和「權力集中於國內與中央政府內」的國家形成對比。佛瑞柏格在結論中表示：「在英國，漸進而擴散式的智識發展會讓改變出現；而這類發展是藉由週期性的危機而獲得鞏固與加速。」¹³⁴ 本章稍早簡述了一些不同類別的理論洞見，而到達佛瑞柏格這種複雜程度的分析不但汲取這些洞見，也更輕易地將這些見解融合在一起。¹³⁵

如果將一國的主觀感知與其他國家同樣詳盡的感知與偏好結合在一起，就會讓情況更加複雜。近期便有研究以此方法進行，以英文與俄文的文獻來源為基礎而檢視美蘇衝突。威廉·沃爾伏（William Wohlforth）描述美蘇各自對於中心戰略平衡的感知當中出現的主觀波動；這些波動往往與國力的各個客觀衡量指標並不協調。沃爾伏指出，這現象造成的結果是，儘管權力確實相當重要，但「壞消息是，權力、特權與安全等議題似乎是透過不同的方式、透過不同的混合形式與強度、以及在不同的時間出現。……如果權力平衡有其法則，那這些法則的漏洞就大到足以讓超級強權穿越而過。」¹³⁶

Katzstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996); Friedrich Kratochwil and John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State," *International Organization* 40 (1986): 753-75; Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Richard Ned Lebow and Thomas Risse-Kappen, eds., *International Relations Theory and the End of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1995); Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization* 41 (1987): 335-70; Wendt, "Anarchy Is What States Make of It"; 以及，以下文獻中的舉例說明：Daniel Friedheim and Alexander Wendt, "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," *International Organization* 49 (1995): 589-721.

¹³⁴ Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 290, 288.

¹³⁵ 關於其他這類融合的成功例子，可參考 Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998). 也可與以下文獻作比較，例如：G. John Ikenberry, "Creating Yesterday's New World Order: Keynesian 'New Thinking' and the Anglo-American Postwar Settlement," and Stephen D. Krasner, "Westphalia and All That," both in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, ed. Judith Goldstein and Robert O. Keohane (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 57-86, 235-64.

¹³⁶ William Curti Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 299-306; 也可參考 Ted Hopf, *Peripheral Vision: Deterrence Theory and Soviet Foreign Policy in the Third World, 1965-1990* (Ann Arbor, University

關於外交事務中的國家與領袖，即使是最精細的分析，顯然也還是往往依賴理性行為者模型的假設與邏輯：意即，將他們視為具有明確目標並且意圖使價值極大化的單一行為者。在解釋非國家行為者——從歐盟或國際貨幣基金（IMF）等國際機構到國際企業與紅十字會等非政府組織——的行動時，這個模型也是相當主要的概念。這個模型之所以如此廣泛應用，其中一個原因在於它的解釋能力相當強大。我們現在要轉而探討古巴飛彈危機的關鍵問題，這時候該模型的解釋能力與一些侷限都會相當明顯。

of Michigan Press, 1994). 關於美中互動關係，可參考以下文獻中對於權力認知與國內情況的強調：Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

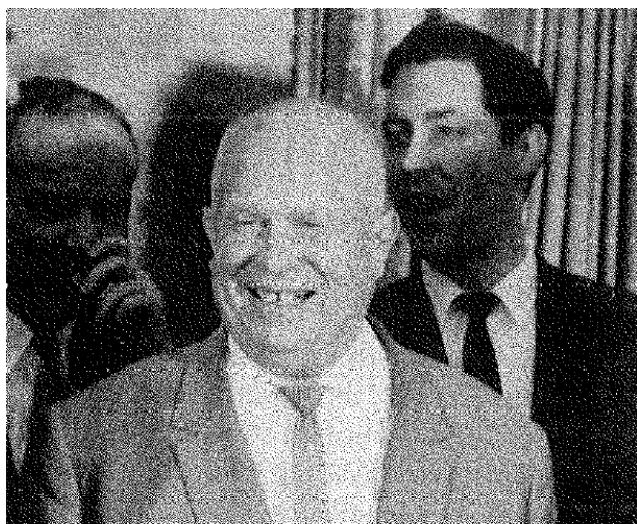
第二章 古巴飛彈危機：第一重解析

對於任何分析家來說，「十月飛彈」事件都是一連串引人入勝的謎題。¹³⁷ 一九六二年十月，美國政府與蘇聯政府瀕臨開戰邊緣；為期十三天中，美蘇雙方劍拔弩張、一觸即發，各自握有足以毀滅對方的武力。雙方政府的領導人都瞭解，一旦兩國真的開戰，肯定很快就會動用熱核武，造成數百萬人死亡。從古巴開始點燃的戰火會促使蘇聯包圍西柏林，或再度攻擊美國部署在土耳其的飛彈基地——因而在其他地方也點燃戰火，並迅速發展成熱核戰爭。若古巴武裝衝突真的發生，便會改變整個世界歷史的軌跡；而我們只能依稀想像那種情況。

現在看來，這些抽象的可能情況都太遙遠、太恐怖，看來或許像是某種奇幻故事或電影才會出現的情節。但它們都是真實情況；政府處在戰爭的臨界點，領袖們接受他們所瞭解的風險，並在不知情下招致更多他們不明白的風險。何以如此？在危機期間，美國立場堅定，但相當克制；而蘇聯態度強硬，但在一眨眼後就撤退了。再一次，我們回顧而疑惑：何以如此？

現在回顧起來，古巴危機已經被證明是冷戰的一大分水嶺。美蘇兩國站在核戰的懸崖邊緣、向下凝視過後，都往後退回而走向緩和局面。一九六二年十月最後兩週後，美蘇之間爆發的風險就再也沒有像那兩週期間那麼巨大。因此，每個有意認真研究外交事務的人都有必要瞭解古巴飛彈危機。

¹³⁷ 本章呈現使用模型一的分析家是怎樣解釋飛彈危機的核心謎題。這樣做的目的在於，闡述一種同時具有說服力與特色的古典決策理論分析。



尼基塔·赫魯雪夫（Nikita Khrushchev）。圖片來源：AP/Wide World Photos, Inc.

若要瞭解這兩大超級強權是怎麼一步步走到核戰邊緣，以及，他們在這處境下是怎麼設法撤退的，就有必要回答以下三個核心問題：為何蘇聯試圖在古巴部署攻擊性飛彈？為何美國選擇以封鎖古巴來回應蘇聯的飛彈部署行動？以及，為何蘇聯最終決定撤回飛彈？幸運的是，我們現在可以順利取得與古巴飛彈危機相關的廣泛證據，因此可以相當有把握地重建當時美蘇雙方的計算。

為何蘇聯決定在古巴部署攻擊性飛彈？

一九六二年夏季末期，人人皆知蘇聯正在將大量軍火與若干軍隊運往古巴，以加強古巴對抗美國攻擊的防禦能力。疑問在於，這些蘇聯軍火是否包含核武？在此之前，蘇聯的戰略核武部署從未超出自己的領土邊界——不在共產黨掌控、被視為蘇聯帝國衛星地區的東歐各國，也不在同樣是共產黨統治、身為蘇聯親密盟友的中國。¹³⁸

蘇聯政府吩咐其駐華盛頓大使安納托里·杜布萊寧（Anatoly Dobrynin），對一切詢問都以保證姿態回答：供予古巴的只有「防禦性武器」。九月四日，杜布萊寧私下向甘迺迪總統的弟弟——時任司法部長的羅伯·甘迺迪（Attorney General Robert Kennedy）——傳達這項保證。白宮因而感到安心，並於同日稍晚發佈書面聲明表示，並無證據顯示蘇聯在古巴設置基地或彈道飛彈；「若非如此，就會出現最嚴重的問題。」杜布萊寧也向總統另一位諮詢顧問——特別顧問西奧多·索倫森（Theodore Sorensen）——重申保證，並補充表示，沒有任何「新的或特別的」

¹³⁸ 這項傳統觀念——即，認為蘇聯不會在自己領土以外部署中程與遠程飛彈——在形塑輿論氛圍中扮演重要角色，也因此是隨後震驚各界的重要原因之一。見文獻：Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), pp. 670-71, 673.

事件發生。確實，赫魯雪夫特地授權杜布萊寧向白宮表示：「在〔十一月初〕美國國會大選舉行、讓國際局勢更複雜或讓美方與我方的緊張關係惡化之前，不會有任何舉動出現。」¹³⁹

一週後，在九月十一日當天，蘇聯政府為他們在古巴進行的活動補充發表一份冗長而明確的公開聲明。儘管莫斯科堅持協防古巴的承諾與立場，並警告美國不應攻擊該島、或是攻擊對古巴補給物資的蘇聯船艦，卻也在以下宣告中重申蘇聯對於將核武轉移到第三國的立場：

蘇聯政府授權「塔斯社」(Tass)發佈聲明表示，蘇聯並無必要為了對於侵略的反感或是為了報復性攻擊而將武器轉移到其他國家，例如古巴。我方核武具有爆炸性的強大威力，而且我方也擁有足以運載這些核子彈頭的強大火箭，因此實無必要在蘇聯國界以外的地方另覓地點部署這些武器。¹⁴⁰

像這樣正式而公開的宣言似乎已將此事解決。自然地，所有的蘇聯官員都在隨後與美國官員的交談中重申這項保證。蘇聯方面的信號相當明確。

美國方面的警告也不含糊。透過公私兩種管道，白宮警告蘇聯政府，美國不會容忍古巴境內的攻擊性武器；且雙方都理解，美國將彈道飛彈定義為「攻擊性」武器。這一點不論是公開——在九月四日的白宮聲明中——還是私下，都表達得相當明確；美國已將自己的公眾聲望賭在這份警告上。九月七日，美國國會授權總統可隨時將額外的預備役軍人調用至軍隊。九月十三日，甘迺迪總統舉行記者會，首次直接向美國人民談及蘇聯在古巴集結軍力一事。實際上，他接受蘇聯在九月十一日聲明中提出的保證。他承諾不會下令入侵古巴，除非古巴威脅到拉丁美洲其他國家、或是成為蘇聯的進攻基地。然而，若古巴成為「具有顯著能力的蘇聯軍事進攻基地，我國將採取任何必要行動來捍衛自身與盟友的安全。」¹⁴¹

¹³⁹ 關於杜布萊寧收到的指示，見文獻：Anatoly Dobrynin, *In Confidence* (New York: Random House, 1995), pp. 69, 74. 關於杜布萊寧與羅伯·甘迺迪的會談，文獻同上，頁 68-69，以及以下文獻：Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W. W. Norton, 1968), pp. 24-27. 關於九月四日聲明的文本，見以下國務院文獻：Department of State, *Bulletin*, 24 September 1962, p. 450. 關於杜布萊寧與索倫森的會面，見文獻：Sorensen to the Files, "Conversation with Ambassador Dobrynin," 6 September 1962, John F. Kennedy Library (此後縮寫為 JFKL), Sorensen Papers, Classified Subject Files, 1961-64, Cuba, General—1962; 以及文獻：Dobrynin, *In Confidence*, p. 68.

¹⁴⁰ 這份翻譯後長達十一頁的文件，可見以下檔案：JFKL, National Security Files (此後縮寫為 NSF), Box 36, Cuba, General—9/62. 引文部分節錄自該聲明刊登於以下文獻的部分："Text of Soviet Statement Saying That Any U.S. Attack on Cuba Would Mean War," *New York Times*, 12 September 1962, p. 16. (重點為本文筆者另加)

¹⁴¹ *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy*, 1962, pp. 674-75.

赫魯雪夫肯定有聽到這項警告。他在一封寄於九月二十八日的私信中向甘迺迪憤怒抱怨這件事：「總統先生，我必須直接告訴您，你那份威脅古巴的聲明真是令人不可思議。」調用預備役會使「氣氛白熱化」，並不啻於「火上添油」。赫魯雪夫寫道，這些針對古巴的威脅猶如中世紀盜匪的行徑。¹⁴²

修辭問題先不談，這些舉動與對抗舉動看起來就像是課本中關於責任外交（responsible diplomacy）的教學舉例。美國訂出的政策精確表達出，「我們準備抵抗哪些戰略變局」¹⁴³；而蘇聯則承認這些切身利益，並宣告一種不會引起基本衝突的戰略。這或許也看來像是超級強權之間進行溝通—或是示意—的示範案例。在私下通訊與公開聲明中，美國都保證，一旦蘇聯越過那條明確畫出的線（在古巴部署攻擊性飛彈），美方肯定會採取行動；一切回應都表明蘇聯瞭解這個信號也接受這個訊息。¹⁴⁴ 美國這項政策依循的是嚇阻原則，這也是本領域頂尖學者—包括當時與現在—都支持的原則。¹⁴⁵

然而，美國政府對蘇聯的意圖仍然感到不安。當時在野的共和黨在紐約州參議員肯內思·基廷（Kenneth Keating）的領導下，在即將到來的國會大選選戰中，將蘇聯在古巴的軍力部署作為頭號選舉議題；基廷一再針對敵方核武部署在美國近海處表達擔憂。而政府內部也有懷疑蘇聯欺瞞其真實計畫的討厭鬼—中情局局長約翰·麥康（John McCone）。麥康沒有確鑿證據，但是察覺防空飛彈運往古巴這件事，讓他生出某種深刻直覺。在他看來，這件事實的唯一合理解釋是，莫斯科意圖使用這些防空飛彈來保衛以美國為攻擊目標的彈道飛彈基地。

基於這些警告、承諾與保證，美方對局勢的預期匯聚在一份「國家評估辦公室」（Office of National Estimates）編寫的評估報告中；該辦公室負責彙整政府內部各處的情報分析觀點而編寫國家局勢評估。十年以來，該辦公室的主任都是被譽為「美國情報史上或許最重要的分析實踐者」的謝爾曼·肯特（Sherman Kent）。¹⁴⁶ 肯特手下的分析學者編寫出的評估報告在九月十九日分發予政府內部各部門

¹⁴² Khrushchev to Kennedy, 28 September 1962, in JFKL, NSF, Countries Series, USSR, Subjects, Khrushchev Correspondence, Vol. III-B—9/15/62—10/24/62.

¹⁴³ 對當時的決策者而言，這則來自季辛吉（Henry Kissinger）的引述，說明了責任外交的方針。見文獻：Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper and Bros., 1957), p. 5 ff.

¹⁴⁴ 美國官員也都知道這項托馬斯·謝林（Thomas C. Schelling）提出的重要方針。見文獻：Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), chapter 3.

¹⁴⁵ 在近期為了達成成功嚇阻而提出的方針中，最佳總結可見以下文獻：Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 519-86; Alexander L. George, "Theory and Practice," in *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed., ed. Alexander L. George and William E. Simons (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 16-20.

¹⁴⁶ 一九五〇年，威廉·蘭格（William Langer）與肯特共同主持日後被稱為「國家評估辦公室」的組織。一九七〇年代期間，該辦公室更名為「國家情報委員會」（National Intelligence Council）

高層官員閱讀；該份名為「古巴軍事建設情勢」(The Military Buildup in Cuba)的評估報告在結論中指出：沒錯，如果在古巴部署射程較遠的彈道飛彈或是一更有可能地——建設飛彈潛艦基地(base for missile-launching submarines)，這將為蘇聯帶來相當大的軍事優勢；「但是這兩種情況都不符合蘇聯至今的做法，也不符合我們目前評估的蘇聯政策。」何以如此？因為將飛彈運往古巴「會顯示蘇聯遠比其迄今為止所表現的更樂於提高美蘇關係的風險。」¹⁴⁷

在一份一九六四年中情局內部刊物所刊載、關於此事件的分析中，肯特主張，分析人員當時嘗試從蘇聯政府的獨特觀點來看待這件事。他解釋，這個方法在數百件案例中都相當可靠，因為「另一方」(the other man)神智清楚，因為他無法自己任意做決定，因為他知道傳統勢力在自己國家中的力量、以及認為該傳統力量有其利益的一般想法，也因為該「另一方」對事態相當瞭解。¹⁴⁸ 肯特解釋：「當這些常數因素不占主導地位時，真正的麻煩就出現了」；「當另一方從『正常』行為的軌道中急遽偏離出去的時候，你就可能再也無法掌握他的意向。」¹⁴⁹

十月十五至十六日，當甘迺迪與其顧問被告知發現古巴境內有蘇聯的彈道飛彈時，他和其他多數人都相當震驚。他說：「在我看來，我在記者會上的聲明都已經講得很清楚，我們在哪些情況下不會做任何事、在哪些情況下會採取行動。他肯定知道我們會發現的。所以我覺得他就是……」隨後他的話聲在會議錄音帶中戛然而止。¹⁵⁰ 甘迺迪在危機公告中將蘇聯的舉動稱為「秘密、迅速而超乎尋常的共產黨飛彈軍力建設」，而這行動確實帶來棘手的疑問：蘇聯到底為什麼做出這麼不顧後果的舉動？蘇聯可能具有什麼樣的目的、可以合理化這種高度可能造成核武對抗的行動？這些問題，是甘迺迪的資深顧問在十月十六日上午十一點五十分會議中的首要考慮內容。「關於他在古巴試圖進行的行動，我們之前肯定

並延續至今。該則描述肯特的引言來自以下文獻：Donald P. Steury, "Introduction," in *Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays*, ed. Donald P. Steury (Washington, DC: Central Intelligence Agency, 1994), p. ix.

¹⁴⁷ U.S. Intelligence Board, "The Military Buildup in Cuba," Special National Intelligence Estimate 85-3-62, 19 September 1962, in CIA History Staff, *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis 1962* (Washington, DC: CIA, 1992), pp. 92-93.

¹⁴⁸ Sherman Kent, "A Crucial Estimate Relived," 原為機密文章，刊登於 *Studies in Intelligence*, Spring 1964, 後發表於以下書目：Steury, *Sherman Kent and the Board of National Estimates*, pp. 184-85. 更多肯特對於評估的見解可見以下文獻：Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, rev. ed., (Princeton: Princeton University Press, 1966). 關於評估，肯特的傳人之一小約瑟·奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.) 提出簡短但見解深刻的討論：Joseph S. Nye, Jr., "Peering Into the Future," *Foreign Affairs* 77 (July/August 1994): 82-93.

¹⁴⁹ Kent, "A Crucial Estimate Relived," p. 185. 關於最壞情況評估的論點出現在頁 181-82。

¹⁵⁰ Earnest R. May and Philip D. Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p. 88 (引述文句出自十月十六日晚間六點三十分會議)。本書所有引述本書目的引文都出自第二版(或更新)的精裝版本；第二版及之後的新版本包含一些小修正與說話者身份。第一版送印出版後，兩位作者多解決了其錄音文本中的各個難題。

是理解錯誤了」，甘迺迪承認，「這是毫無疑問的。」在第一天當中，甘迺迪至少四次講出疑問：蘇聯為什麼這樣做？他聳肩：「這對我來說是個該死的謎團。」¹⁵¹ 關於這部分的討論以及隨後的會議形成了四項假設。我們若詳細檢驗蘇聯的行動細節，就比處在危機當下的決策者更能清晰分辨這些假設。



菲德爾·卡斯楚 (Fidel Castro) · 圖片來源：AP/Wide World Photos, Inc.

假設一：古巴防禦

一個分析家如果對蘇聯一無所知，只知道它是個強國，且其最重要的盟友之一——古巴——擔心受到隔壁強大而充滿威脅的鄰國攻擊，那他就很可能會推測，蘇聯這個強國會幫助它的弱勢盟友。發現古巴飛彈後，中情局在第一批寫下的其中一個備忘錄中解釋：「蘇聯領導人決定在古巴部署彈道飛彈，這表明他們決心要嚇阻任何一個意圖弱化或推翻卡斯楚政權的美國主動干預行動；他們顯然認為這種干預很可能並很快就會發生。」¹⁵² 美國在一九六一年試圖透過一群受中情局訓練的古巴流亡人士入侵古巴；儘管最後以災難性的失敗告終，但蘇聯確有充分理由相信美國會再次試圖完成這項任務。豬灣事件已顯示美國會採取行動。

赫魯雪夫與其他蘇聯官員肯定以這類說詞來為一九六二年在古巴部署蘇聯武器的行為辯解。甘迺迪將古巴的飛彈部署公諸於世時，蘇聯的回應強調，任何蘇聯對古巴的援助「完全旨在改善古巴的防禦能力。」¹⁵³ 這也是蘇聯在危機期間維持不變的立場。赫魯雪夫在回憶錄中表示：「當我在保加利亞進行正式訪問〔一九六二年五月十四至二十日〕時，我的腦海裡一直有個念頭：如果我們失去古巴，

¹⁵¹ 文獻同上，頁 89、107。

¹⁵² CIA, "Probable Soviet MRBM Sites in Cuba," 16 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, ed. Mary S. McAuliffe (Washington, DC: CIA History Staff, 1992), p.141.

¹⁵³ 引述來自蘇聯政府在一九六二年十月二十三日發佈的聲明；見文獻：David L. Larson, 2d ed., *The 'Cuban Crisis' of 1962: Selected Documents, Chronology and Bibliography* (Lanham: University Press of America, 1986), p. 72.

會發生什麼事？」¹⁵⁴

在蘇聯看來，古巴防禦是嚴肅的議題。自詡為社會主義國家的古巴，向來是共產主義者在西方國家唯一的展示範例。現在我們知道——尤其是在亞歷山大·傅爾森科（Aleksandr Fursenko）和蒂莫西·納夫塔利（Timothy Naftali）新著作的幫助下——蘇聯與古巴的關係遠比美國所理解的更深刻、也更複雜。早在一九五九年春季，蘇聯就已經開始暗中協助卡斯楚政府，也在同年秋季秘密安排第一次軍售；這些援助在美國政府偵查到以前就已經發生，而當時美方還沒判斷出卡斯楚會是盟友或是敵人。¹⁵⁵

一九六〇年六月，卡斯楚認為他將美國煉油廠國有化（這些煉油廠拒絕提煉蘇聯原油）的決定會導致美國入侵迫在眉睫（實則美國並無此意）。赫魯雪夫在演說中表示，如果華盛頓選擇入侵古巴，蘇聯就會對美國發動核武攻擊。這則聲明對本來就不存在的美國攻擊計畫毫無影響，但讓古巴領導人相當欣喜，認為蘇聯成功嚇阻了美國的攻擊意圖。¹⁵⁶ 另一個對於入侵的恐慌發生在一九六〇年十月；當時古巴擔心流亡海外並在瓜地馬拉受美國中情局訓練的古巴流亡人士會反攻回國。中情局的訓練確有其事，但距離這股勢力能夠入侵古巴還有數個月之久。儘管如此，蘇聯與古巴政府卻誤會攻擊馬上就會展開。莫斯科再次公開聲明，會以核子飛彈回應美國的攻擊；當入侵古巴一事並未發生時，古巴再次認為原因在於蘇聯的威脅成功嚇阻了美國（事實上，就在古巴以為已經嚇阻美國的入侵計畫時，中情局才剛展開這個作戰計畫）。一九六〇年十一月初，卡斯楚在一場古巴共產黨的私人演說中表示自己一直是馬克思主義者，也一再宣告，「莫斯科是我們的大腦，我們的偉大領袖，我們必須聽從它的指示。」¹⁵⁷

一九六一年四月，古巴流亡人士真的入侵豬羅灣時，古巴與蘇聯都被殺得措手不及。赫魯雪夫盡其所能對古巴提供全力支持，並警告甘迺迪，「任何所謂『小戰』都會觸發全球各處的連鎖反應。」¹⁵⁸ 再一次，蘇聯在嚇阻甘迺迪上有其功勞：美國政府不再對流亡人士侵略古巴的行動提供軍事支持，這或許是行動失敗

¹⁵⁴ 赫魯雪夫倒台後口述寫作其回憶錄，完成後被偷運至西方國家，並出版成以下三冊：Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers*, trans. and ed. Strobe Talbott (Boston: Little, Brown, 1970); Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers: The Last Statement*, trans. and ed. Strobe Talbott (Boston: Little, Brown, 1974); Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers: The Glasnost Tapes*, trans. and ed. Jerrold Schecter with Vyacheslav Luchkov (Boston: Little, Brown, 1990). 引述文句來自 Khrushchev, *Khrushchev Remembers* [1970], p. 493.

¹⁵⁵ Aleksandr Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964* (New York: W. W. Norton, 1997), pp. 11-39.

¹⁵⁶ 文獻同上，頁 51-53。

¹⁵⁷ 文獻同上，頁 71。

¹⁵⁸ Khrushchev message to Kennedy, 18 April 1961, in Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1961-1963* [此後稱為 *FRUS 1961-1963*], vol. 6, *Kennedy-Khrushchev Exchanges* (Washington, DC: Government Printing Office, 1996), p. 8.

的原因。以蘇聯與古巴觀點看來，蘇聯的飛彈有其一連串的成功嚇阻效果；但美國對這一點所知甚少，或是毫無察覺。

赫魯雪夫與蘇聯政府相信，蘇聯地位與卡斯楚存活與否的聯繫越來越緊密。當下新興的全球策略是，透過較不發達世界中的民族解放戰爭來削弱資本主義勢力；古巴正是這種策略的最佳成功典範，它的命運也成為蘇維埃勢力與全球公信力的考驗。赫魯雪夫指出，如果「失去」古巴，「我知道那會是馬克思列寧主義的沉重打擊，會嚴重削弱我們在世界上的地位，尤其是在拉丁美洲。」¹⁵⁹ 當時赫魯雪夫已經面對來自中國與來自自己政府內部高層人物的嚴峻挑戰，因為他降低蘇聯的軍事準備，而且在外交政策上採取的立場不夠具有革命性。卡斯楚也曾在一九六二年二月親口說出這類批評；當時他正在呼籲整個拉丁美洲進行革命。¹⁶⁰

蘇聯與古巴相信美國有意入侵古巴，但他們的想法雖然符合美國實際上的作為，卻往往只是巧合。不過，蘇聯與古巴的情報肯定已經找到懷疑美國的充分依據。一九六一年十一月，美國批准「貓鼬行動」(Operation Mongoose)——一項由中情局主導、旨在煽動古巴內部革命的秘密計畫——並由羅伯·甘迺迪監督執行。各種暗殺卡斯楚的行動至少從一九六〇年代就已經開始，其中一些獲得美國知情並支持，一些則沒有。¹⁶¹

然而，「貓鼬」也遭遇其他許多同類型秘密行動特有的基本問題：儘管該計畫將幹員派至古巴進行一些低層級的破壞行動，但多數官員——包括中情局官員——認為，內部叛亂永遠不會單靠己力而成功，叛軍會需要靠美國的入侵行動而逃脫；美國軍方已制訂出入侵行動的應變計畫。然而，直到一九六二年春季為止，許多甘迺迪的顧問（尤其是國務院與白宮的）不但反對入侵行動，也反對在古巴

¹⁵⁹ Khrushchev, *Khrushchev Remembers* [1970], p. 493.

¹⁶⁰ Robert E. Quirk, *Fidel Castro* (New York: W. W. Norton, 1993), pp. 400-01.

¹⁶¹ 「貓鼬作戰」的歷史可見以下文獻：*FRUS 1961-63*, vol. 10. 關於刺殺卡斯楚行動的證據，可見以下調查：Edwards to Robert Kennedy, "Arthur James Balletti et al," 14 May 1962, 文獻同上，頁 807-08（也可參考頁 807 中編輯提供的註解 1）；Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (also known as the Church Committee after its chairman, Senator Frank Church), *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*, 94th Cong., 1st sess., November 1975; 以及 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, rev. ed. (New York: Simon and Schuster, 1987), pp. 336-45, 355-58, 384-89; 以下文獻也彙整一些額外細節，但對這些資料不太進行分類：Seymour Hersh, *The Dark Side of Camelot* (Boston: Little, Brown, 1997), pp. 187-221, 268-93. 可以肯定的是，一九六一年後並無直接證據顯示白宮出資贊助威廉·哈維 (William Harvey)——中情局相關官員——讓他不定期找人暗殺卡斯楚。然而，該書作者西摩·赫許 (Hersh) 指出，羅伯·甘迺迪下令要求一名名為查爾斯·福特 (Charles Ford) 的中情局幹員前往鄉間拜訪黑手黨領袖，詢問他們是否仍握有任何情報聯繫人，可用於古巴任務。這類活動的幅度相當小，以致於中情局局長麥康對此一無所知，而且也很少有證據能將任何一個確實由中情局贊助的行動連結至任何一個已知且在許多或真或假的陰謀事件中吸引蘇聯領導人注意的蘇聯或古巴情報報告。

境內煽動任何規模大到足以迫使美國考慮入侵的叛亂活動。一九六二年春季，甘迺迪在四月一場與古巴流亡人士領袖的私下談話中清楚表明自己對此事的觀點；他講的並不是對方想聽的。甘迺迪私下表示，他不會承諾美國會動用軍隊支援古巴的叛亂；這與國安顧問麥克喬治·彭岱（McGeorge Bundy）一個月之前就已經傳達的觀點相同。¹⁶²

但在同時，美國對古巴革命激情的公開譴責也鼓舞了「貓鼬作戰」的倡議者，使該計畫向前進展。美國試圖恫嚇與孤立卡斯楚，因此在一九六二年一月率先努力說服「美洲國家組織」（Organization of American States）中其他西半球國家切斷與古巴的貿易與外交關係。一九六二年二月，赫魯雪夫收到情報後，再度擔憂美國可能會入侵古巴。蘇聯方面已經略有查知，美國正再度興起古巴境內低層級滲透與破壞的秘密行動；他們也知道美國備有可能會動武入侵古巴的應變計畫。赫魯雪夫的女婿當時是《真理報》主編，曾與甘迺迪進行漫長的私下會談；他也向赫魯雪夫匯報談話內容，說甘迺迪曾將古巴的局勢類比為一九五六年蘇聯侵略匈牙利。¹⁶³

赫魯雪夫對美國侵略古巴的擔憂程度遠比美國官員設想的、或認為可證實的還要高。不過，沒有證據證明赫魯雪夫認為這種侵略相當危急或迫在眉睫。赫魯雪夫表示：「我的意思不是說我們有文件可以證明美國正準備第二次侵略；我們不需要這種書面證明。我們知道美國有「階級關係」（class affiliation）和「階級盲」（class blindness）的問題，這就足以讓我們預期情況會更糟」；傅爾森科與納夫塔利指出，「蘇聯情報單位未能提出美國很快就會攻擊古巴的有力證據，這讓

¹⁶² 如果蘇聯或古巴的情報人員在一九六二年三月到四月時真的有成功滲入古巴流亡團體中的話，他們或許會聽到懷疑甘迺迪是否真有意願以任何美國武力支持古巴反叛活動的聲音。可見文獻：Nestor Carbonell, *And the Russian Stayed: The Sovietization of Cuba* (New York: William Morrow, 1989), pp. 208-09. 三月二十九日，古巴流亡政府的領袖何塞·米羅·卡多納（Jose Miro Cardona）與彭岱在白宮會面；這些古巴流亡人士請求美國提供足以讓他們入侵古巴並推翻卡斯楚的協助。彭岱告訴他們，如果要獲得美國支持，那必須是具決定性與完整性的行動；而若沒有美軍公開介入，這情況不可能發生。「這將意味美國對古巴開戰；而在美國的判斷中，這情況在當下的國際局勢裡相當不智。」卡多納並不喜歡這個答案。見文獻：Memcon of Meeting between Cardona and Bundy, 29 March 1962, *FRUS 1961-1963*, vol. 10, *Cuba 1961-1962* (Washington, DC: Government Printing Office, 1997), p. 778. 卡多納隨後於四月十日與甘迺迪會面。甘迺迪與彭岱相同，明確回絕承諾協助入侵的請求。見文獻：Passvoy to Record, "Topics Discussed during Meeting of Dr. Miro Cardona with the President," 25 April 1962, and Goodwin to President Kennedy, both in JFKL, NSF, Box 45, Cuba: Subjects, Miro Cardona, Material Sent to Palm Beach. 美國國務院負責古巴事務的官員在四月十九日的紀錄提及，古巴流亡人士「因為他們認為在推翻卡斯楚政權方面的『無所作為』」而「深深感到挫敗與不耐」；流亡人士的領袖「因為未能說服美國發動軍事作戰計畫而招致許多批評。」卡多納也在討論是否應辭去領袖職位。見文獻：Hurwitch to Martin, "The Cuban Exile Community, the Cuban Revolutionary Council, and Dr. Miro Cardona," 19 April 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, p. 797.

¹⁶³ 見文獻：Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 149-60.

莫斯科方面的政策進展慢如龜速。」¹⁶⁴

隨後，蘇聯-古巴關係在一九六二年三月底進入危機階段，華盛頓與其中原因關係不大，也不太瞭解內情。出於內部原因，卡斯楚開始對付野心勃勃並對莫斯科忠貞不二的古巴共產黨領導人安尼巴·埃卡藍地（Anibal Escalante）。¹⁶⁵ 同時，卡斯楚也展開新一輪談判，試圖從中國獲得經濟援助。四月初，蘇聯政府思索自己面對的各種選項後，決定強化對卡斯楚的支持承諾。



麥克喬治·彭岱（McGeorge Bundy）。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann.

數月以來，蘇聯已經謹慎訂出軍事援助方案。一九六二年二月，在赫魯雪夫的女婿提出匯報後，執政的「主席團」（Presidium）終於批准長期未決且成本極高的古巴軍援方案；蘇聯國防委員會稍早曾建議，加速決定運送 SA-2 型防空飛彈——意即，針對是否將原承諾運至埃及的飛彈轉而運往古巴一事做出重大政治決斷。在埃卡藍地事件以及美軍在加勒比海進行新的軍事演習後，蘇聯就一直在考慮古巴這項軍援要求。四月十二日，蘇聯「主席團」確認決定將約一百八十枚 SA-2 型飛彈運往古巴，外加一系列蘇聯海防巡弋飛彈，以及培訓員，與部署一個常規蘇聯戰鬥群¹⁶⁶。蘇聯派至古巴的還有軍事顧問，目的為調查額外需求。¹⁶⁷

如果防禦古巴是蘇聯的目標，那這場大膽行動顯然是成功的。飛彈危機結束後，甘迺迪總統承諾，如果古巴不威脅到鄰國，美國或任何其他西半球國家就不會入侵古巴。這項承諾似乎解除了蘇聯運送飛彈所意圖嚇阻的威脅；因此，目的達成就可以撤離飛彈了。

¹⁶⁴ Khrushchev, *Last Testament*, p. 511; Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, p. 160.

¹⁶⁵ 埃卡藍地失勢後數年間，在若干地區共計約 80% 的共產黨員被逐出黨外。見文獻：Jorge Domínguez, *Cuba: Order and Revolution* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), pp. 210-18.

¹⁶⁶ 這裡指的戰鬥群約為一個陸軍加強團的兵力，以機械化步兵團為基幹，再以炮兵單位加強。

¹⁶⁷ Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, pp. 169-70. 本書指出，在促使蘇聯最終同意軍援古巴的因素中，對於中國勢力影響古巴的擔憂遠超過美國軍演的消息。

以古巴防禦這項假設來解釋蘇聯將核子飛彈運往古巴的動機，這論點雖然有其說服力，卻經不起詳細檢驗。首先，如果意圖嚇阻美國對古巴的攻擊是蘇聯的首要目標，那麼根本沒必要在古巴設置彈道飛彈。蘇聯供予古巴軍方的設備肯定阻止了美國——在無重大攻擊的情況下——試圖暗中消滅卡斯楚的努力。如果嚇阻重大攻擊是蘇聯目標，那麼派遣大批蘇聯軍隊會是更好的解決辦法。作為嚇阻力量，蘇聯軍隊在古巴的價值差不多等於美國軍隊出現在柏林。¹⁶⁸

其次，蘇聯大可以和古巴簽署一份無需部署兵力的公開防禦條約（a public defense treaty with Cuba without deploying forces）。當時蘇聯國防部長羅狄翁·馬利諾夫斯基（Rodion Malinovsky）正與卡斯楚的高級助理切·格瓦拉（Che Guevara）草擬並草簽一份防禦協定，原訂於一九六二年十一月讓赫魯雪夫以勝利之姿在古巴簽署該協定，並同時將作戰飛彈公諸於世；不過該簽署典禮從未實現。當格瓦拉與另一名古巴高層官員埃米利奧·阿拉貢內斯（Emilio Aragones）在八月底前往莫斯科讓協議定案時，他們要求赫魯雪夫公開雙方正準備簽訂協定一事，並不再隱藏核子飛彈；他們希望這份條約就足以嚇阻美國。隨後，兩位古巴官員也堅持，古巴有權像美國同盟國（如土耳其）的核武部署一樣，坦然公開接受蘇聯在古巴境內設置基地。但赫魯雪夫拒絕這些要求。¹⁶⁹

第三項反駁古巴防禦假設的論點則是以核武問題為主。如果蘇聯出於某些原因而相信核武嚇阻是必要行動，他們能使用的就是能夠快速部署、成本較低、並且在部署完成前被發現的可能性相當小的戰術核武（即射程小於一百英里的武器）。誠然，赫魯雪夫確實決定儘速將戰術核武運至古巴，但那已經是一九六二年九月的事了，當時甘迺迪的公開聲明重新燃起赫魯雪夫對美國可能侵略古巴的真正擔憂。

第四，如果蘇聯出於某些原因而認為戰略射程的飛彈（strategic-range missiles）是必要武器，他們其實只需要遠少於現實部署數量的中程彈道飛彈

¹⁶⁸ 譯註者認為兩者間還是有很大的不同。美軍駐紮在柏林是二次大戰之後的安排，象徵四強共同擊敗並且佔領德國。而古巴則和此毫無關係。柏林離蘇聯本土也相當遙遠，美軍在柏林不會對蘇聯有任何實質的軍事威脅。

¹⁶⁹ 見卡斯楚一九九二年在哈瓦那一場口述歷史會議中的回憶：*Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis and the Soviet Collapse*, ed. James G. Blight, Bruce J. Allyn, and David A. Welch (New York: Pantheon Books, 1993), pp. 85-86. 阿拉貢內斯一九八九年在另一場舉辦於莫斯科的口述歷史會議也講述其回憶：*Back to the Brink: Proceedings of the Moscow Conference on the Cuban Missile Crisis, January 27-28, 1989*, ed. Bruce J. Allyn, James G. Blight, and David A. Welch, Harvard CSIA Occasional Paper no. 9 (Lanham: University Press of America, 1992), p. 52. 也可見文獻：Anatoli I. Gribkov, "The View from Moscow and Havana," in Anatoli I. Gribkov and William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis* (Chicago: Edition q, 1994), p. 23.

(medium-range ballistic missiles (MRBMs), 射程約為一千一百英里), 不需要比較昂貴也比較容易被發現的遠程彈道飛彈 (intermediate-range ballistic missiles (IRBMs), 射程約為兩千兩百英里); 而且蘇聯也沒必要讓古巴成為潛射彈道飛彈的基地。

第五點、也是最重要的一點，關於蘇聯做決定的時間順序，我們目前所知道的資訊與古巴防禦假設對於古巴核子飛彈部署所提供的解釋並不一致。蘇聯政府對美國威脅的分析已經得出具災難性的推論，也謹慎選擇回應方式，也就是四月十二日蘇聯「主席團」做出的決定；這也就是莫斯科對於古巴防禦問題的回答。一個多月後，赫魯雪夫發起一連串新的舉動，以五月二十一日與二十四日做出的決定為高峰：將規模更大並具有核武武裝的蘇聯軍隊派至古巴部署。美國在四月至五月期間在加勒比海海域公開舉行軍事演習（名稱分別為 Lantphibex 1-62 與 Quick Kick），蘇聯與古巴的軍事情報部門想必有注意到這些軍演；¹⁷⁰ 因此，行動或許引發了回應。然而，並沒有證據顯示美方軍演是促使莫斯科相關官員採進行動回應的原因，哈瓦那也沒有要求蘇聯對「主席團」四月十二日的古巴軍援方案以激進方式重新審議。蘇聯將軍事任務派往古巴後，卡斯楚確實在五月十八日提出新要求，希望蘇聯提供更多海防巡弋飛彈、或許也加上更多蘇聯軍隊（但這點卡斯楚沒有明講）。不過，卡斯楚或蘇聯的軍隊代表團對核武都沒有表現出任何興趣。¹⁷¹

畢竟，以卡斯楚自己的話來說：古巴「已經一再聲明，古巴完全無意將領土的任何一部分提供給任何國家建設軍事基地」；¹⁷² 其部分原因就在於，古巴知道這類舉動會激起並正當化美國的攻擊。當蘇聯將他們派遣至古巴的特使召回莫斯科並在討論過程中詢問他的意見時，該特使出於以上各原因表示，他相當確定卡斯楚不會接受飛彈。¹⁷³

最後，卡斯楚確實接受飛彈，但他和古巴高層官員始終表示，他們這樣做只是因為覺得自己有義務幫助蘇聯達成改變全球勢力平衡的心願。當然，他們在接

¹⁷⁰ 見文獻：James G. Hershberg, "Before 'The Missiles of October': Did Kennedy Plan a Military Strike Against Cuba?" in *The Cuban Missile Crisis Revisited*, ed.. James A. Nathan (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 250-51.

¹⁷¹ 見文獻：Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," pp. 178-79.

¹⁷² 值得注意的是，這句引述轉載於一九六二年二月二十六日的《真理報》並在以下文獻中也有引用：Yuri Pavlov, *Soviet-Cuban Alliance: 1959-1991* (New Brunswick: Transaction, 1994), p. 37.

¹⁷³ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," pp. 179-80. 該名蘇聯駐古巴大使亞歷山大·阿列克謝耶夫 (Alexander Alexeev) 的回憶可見以下文獻：一九八九年所述的回憶，載於 *Back to the Brink*, pp. 150-51; 在一九九二年哈瓦那會議中的回憶，見頁 77-78; 以及，*Mezhdunarodnaya Zhizn*, July 1992, p. 54. 關於蘇聯國防委員會五月二十一日召開的集會、以及五月二十四日對於正式批准文件的準備，書中收錄其中一名負責起草文件、並審閱兩次會議記錄的官員提供的描述："The View from Moscow and Havana," pp. 7-10, 14.

受這種危險部署後，也希望古巴能受到保護而免受攻擊。不過，卡斯楚也預期這項部署會激起某種緊張危機。關於這點，他聽天由命，並表示自己「已經無視北美洲擁有多少核武……我們確實相信他們〔蘇聯〕在行動時都已經瞭解全盤局勢。」¹⁷⁴ 因此，最後一個古巴防禦假設的論證問題就在於，這個舉動事實上是使古巴的立場更加危險——而非降低風險；這是莫斯科方面赫魯雪夫的首席古巴專家所提出的論點。

對於古巴防禦假設的論點，赫魯雪夫對古巴的明顯重視可以作為某種支持。即使他的專家與卡斯楚都覺得不必對美國的軍事演習太過擔心，即使他也沒有緊張到就此事而致函甘迺迪，他或許還是感到擔憂。赫魯雪夫的衝動性格顯而易見；沒有任何證據顯示他有針對古巴防禦的各個選項進行謹慎或系統性的分析，他的軍事專家也沒有。在蘇聯總參謀部（the Soviet General Staff）看來，赫魯雪夫的計畫「猶如晴天霹靂」；唯一經過他們研究過的選項，只有在四月決定而獲得批准的原本方案——以常規武器防禦古巴。¹⁷⁵

假設二：冷戰政治

探究古巴防禦假設、辨識出其論點之薄弱後，這些弱點可以藉由將事件置於強權競爭的脈絡中來解決。冷戰時期的決定性特徵就是美國與蘇聯之間的全球競爭，包括美國代表的價值觀與利益，以及蘇聯的共產主義議程（Communist agenda）。但凡對方損失，就是己方得利——世界各地其他勢力也都如此理解。一個分析家不必知道許多關於美國與蘇聯的許多細節，就能迅速理解這兩者在爭奪全球權力。其中一方也許不會放過展現自己在世界各地握有多少權力的機會，尤其是在距離敵方海岸如此近的情況下。

美國國防部長羅伯特·麥納馬拉（Robert McNamara）的初步預估是，部署在古巴的蘇聯飛彈軍事價值不大，但總統甘迺迪對此估計的回應是回到前述全球政治的廣泛假設。他先前劃下一條底線，而蘇聯與古巴公然越界，顯示出普遍蔑

¹⁷⁴ 可參考卡斯楚的中央書記處（Secretariat）成員之一阿拉貢內斯（Emilio Aragones）（其他五名成員為：菲德爾·卡斯楚（Fidel Castro）、勞爾·卡斯楚（Raul Castro）、切·格瓦拉、奧斯瓦爾多·托拉多（Osvaldo Dorticos Torrado）（譯按：原文所列人名為 Osvaldo Dorticos）、以及步拉斯·羅加（Blas Roca）以及另一名古巴官員豪爾赫·李斯克特（Jorge Risquet）在一九八九年口述歷史會議的回憶： *Back to the Brink*, pp. 51, 26. 他們的描述與卡斯楚在一九九二年哈瓦那口述歷史會議中所提供的符合一致： *Cuba on the Brink*, pp. 197-98. 也可見阿列克謝耶夫的回憶： *Back to the Brink*, pp. 151-52. 關於古巴不情願接受核武部署的立場，見文獻：Pavlov, *Soviet-Cuban Alliance*, pp. 38-40. 也可參考書中該書編輯（Blight, Allyn, and Welch）關於卡斯楚接受飛彈真實動機的討論： *Cuba on the Brink*, pp. 345-47.

¹⁷⁵ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 13.

視美國權力的心態。甘迺迪推測：「上個月我才說了我們不會〔容忍這種事〕；上個月我應該說我們才不在乎的。但是當我們說我們不會容忍、而他們照樣我行我素，而我們又毫無行動，那麼我想我們的風險就會增加……畢竟這不只是軍事、更是政治鬥爭。」¹⁷⁶

美國政府中的情報專家數日後也同意這類評估：「蘇聯在古巴進行軍事建設的主要目標之一是，他們想要展現出當前的全球勢力平衡已經朝有利於他們的方向轉變，美國再也無法防止蘇聯的攻勢力量向前進展，甚至就在它自己的西半球也一樣。」美國的默許將意味拉丁美洲各處、乃至於全球各地，都會對美國失去信心。美國國務卿迪安·魯斯克（Dean Rusk）認為，「對於〔全球競爭中的〕行動方針，蘇聯內部也一直在進行相當程度的辯論。和平共存這個方針並沒有讓他們滿意太久；我想現在他們選擇的方針很明顯，強硬派佔有支配地位。所以我們必須擔憂的不只是飛彈，還包括蘇聯政策的整體發展，因為這會影響我們在全球各地的情勢。」¹⁷⁷

在一九六二年，美國各政治領袖將冷戰視為全球優勢地位的長期爭奪戰。甘迺迪決定任由豬灣侵略古巴事件失敗，這被廣泛詮釋為缺乏意志力的表現。一九六一年六月在維也納，赫魯雪夫與甘迺迪唯一一次親自會面中，赫魯雪夫更試圖擺佈這位美國領袖。甘迺迪的幕僚兼歷史學家亞瑟·史勒辛格二世（Arthur Schlesinger, Jr.）日後寫道：「在一般意義上，」赫魯雪夫將核武運至古巴一事「明白顯示蘇聯在對美國的意圖進行終極試探。」¹⁷⁸ 赫魯雪夫的計畫以秘密開始並透過欺瞞而持續進行，而該計畫要成功實現目標的前提條件是，它必需成為既定事實（*fait accompli*）。在面對作戰飛彈瞄準自己領土的情況下，美國就會難以決斷該如何反應。外交抗議只會凸顯美方相當軟弱，也凸顯甘迺迪自己先前提出的威脅相當空洞。如果蘇聯揭露出美國優柔寡斷的一面，就會大幅降低美國對他國承諾的公信力。如果美國未能對古巴採取行動，誰還能期待它在其他地方會有所作為？儘管採取行動顯然相當冒險，但如果勝利，就會顯示冷戰中的潮流已經轉向。

今日已經很難重現當時許多美國人對冷戰的可能後果抱持多悲觀的態度。就在甘迺迪任總統以前，當時身為哈佛大學教授的亨利·季辛吉（Henry Kissinger）寫道：「衰退已經是過去十五年來的指標現象，而美國承擔不起另一次這種衰退。」

¹⁷⁶ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 92.

¹⁷⁷ CIA Special National Intelligence Estimate, "Major Consequences of Certain U.S. Courses of Action on Cuba," SNIE 11-19-62, 20 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban missile Crisis*, p. 214. 引述魯斯克的部分是來自十月二十二日與國會各領袖的討論：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 255.

¹⁷⁸ Arthur M. Schlesinger, Jr., pbk. Ed. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), p. 728.

更多惡化情況「會讓美國在世界多處顯得無關緊要，最終只能退守『美國堡壘』（Fortress America）。」¹⁷⁹

甘迺迪也察覺到這種全球賭局。十月二十一日，當史勒辛格詢問甘迺迪，為何蘇聯要在古巴部署飛彈時，甘迺迪指出，該行動可能會在以下個方面為蘇聯帶來政治利益：（一）再次拉近俄國與中國的關係，有助於彌補雙方自一九五九年就明顯擴大的裂痕，或至少藉由顯示莫斯科有能力在支持共產革命方面進行果敢行動而強化蘇聯在共產世界中的立場；（二）從根本上重新定義十一月美國國會大選後可能重新開啟的柏林問題會談局勢；（三）給美國帶來沉重的政治打擊。¹⁸⁰

儘管這些論點很有說服力，但這假設卻忽略了局勢中的五大關鍵層面。

首先，就如麥納馬拉在幾個場合都公開提出的疑問：在美國已經於一九六一年就柏林問題表示強硬立場後，為何蘇聯還需要更進一步試探美方意圖的堅定程度？為何要這樣再次測試？

其次，如果只是政治試探，那麼蘇聯武器部署的規模與性質都遠超過試探所需。若要試探美國的意向與堅定程度，只需要少少幾枚威脅整個美國東南部（包括華盛頓特區）的中程彈道飛彈（MRBMs）就足夠了。部署洲際彈道飛彈、或是計畫部署的潛射彈道飛彈，對實現這目標究竟能增添什麼助益？



蘇聯在紅場（Red Square）閱兵展示SS-4型準中程彈道飛彈（MRBMs）。這些是在古巴部署並被發現的第一型核子飛彈。圖片來源：Itar-Tass/Sovfoto.

第三，對於冷戰局勢中要有成功行動的必要條件——意即，必須是既定事

¹⁷⁹ Henry Kissinger, *The Necessity for Choice* (New York: Harper and Row, 1960), p. 1.

¹⁸⁰ Schlesinger, *A Thousand Days*, p. 742.

實——中程彈道飛彈與洲際彈道飛彈的部署、以及核子潛艇基地的計畫只有危害效果。若是規模較小、為古巴量身打造的核武在被發現以前就部署完畢，確實能夠讓蘇聯在古巴有其可防禦的飛地，就如同西方國家在柏林擁有飛地一樣。但蘇聯實際上的部署的武器特性卻損害了這個目標的實現可能。

第四，為何蘇聯選在這個時間點——一九六二年秋季——對美國的意圖展開挑釁式的試探？誠然，此舉有可能削弱美國的地位與顏面；但有什麼特別的理由要選擇這個特定時刻嗎？怎樣的切實收益可以合理化這種風險？

最後，為何選擇古巴作為試探美國的地點？美國以外的任何其他地方，就屬加勒比海地區讓蘇聯在軍事上處於面對美國最不利的地位。如果蘇聯的試探激起美國以強大武力還擊，那麼蘇聯的落敗將讓整個行動的結果事與願違；大輸家會是莫斯科，而非華盛頓。

假設三：飛彈實力

十月十六日早上，甘迺迪總統與他的顧問首次開會，率先提出他對蘇聯動機的推測。他的著眼點是勢力的戰略平衡：「蘇聯這樣部署肯定有些重大原因，」他推測，「肯定是因為他們對自己的洲際彈道飛彈並不滿意。」參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）（參聯會）主席麥斯威爾·泰勒（Maxwell Taylor）認為甘迺迪的推測相當切中要害。¹⁸¹

就算一個分析家對蘇聯政府及其政治領袖一無所知，他還是能藉由檢視客觀事實而有相當的進展。想像一個來自火星的戰略分析家，他有能力閱讀報紙並觀察美蘇雙方各自的軍力部署與發展；他假設雙方的目標包括生存以及避開對方的極端脅迫，也針對雙方當下與計畫中戰略核武兵力的相關客觀事實進行分析，而若只以這兩者作為分析起點，他對蘇聯一方在古巴部署飛彈一事發生機率的估計就會高於謝爾曼·肯特的「國家評估辦公室」所做的估算。客觀來說，蘇聯正面對嚴峻並持續擴大的「脆弱之窗」（window of vulnerability）——套用美國「當前危險委員會」（Committee on the Present Danger）描述美國在一九七〇年代晚期至八〇年代初期所面臨威脅的貼切用語。而以特定情況來說，蘇聯在一九六二年面對的局勢為，美國擁有一或相信自己擁有一對蘇聯發動「極佳第一擊」（a splendid first strike）的能力。如赫爾曼·卡恩（Herman Kahn）在其一九六〇年代的暢銷分析著作《核熱戰爭》（*On Thermonuclear War*）中所描述，極佳第一擊核攻擊能力存在的情況，就是當甲國能夠因率先出擊而摧毀乙國對甲國國土發動反擊的能

¹⁸¹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 59.

首先，讓我們純就事實來考慮。出於技術層面與預算層面的原因，蘇聯政府在一九六二年發覺，自己僅擁有二十枚有能力攜帶核子彈頭、從蘇聯境內基地發射而到達美國領土的洲際彈道飛彈（射程大於五千英里）；他們也對這些飛彈在技術上的可靠與精確程度抱持合理懷疑。新一代的洲際彈道飛彈無法在一九六四年以前開始作戰。此外，蘇聯的戰略武力僅包括約六艘配有潛射彈道飛彈

（SLBMs）的潛艦，而這些潛艦唯一的戰略核子潛艦基地位在科拉半島（Kola Peninsula）北方，距離美國有七千英里之遠。由於部署在潛艦上、相對原始的初型飛彈射程只有不到六百英里，蘇聯的潛射彈道飛彈武力就無法在飛彈射程可及於美國的地區維持經常性巡邏。此外，前往發射區的長途航線也讓這些潛艦極易被美國的反潛軍力偵察到並摧毀（正如古巴飛彈危機期間，潛艦航進大西洋後的情況一般）。蘇聯對於威脅美國本土的最佳希望在其約兩百架遠程轟炸機隊。儘管美國的防空能力不佳，但謹慎的策劃人在這方面仍會擔憂。由於轟炸機飛程很遠、缺乏前線基地、也缺乏途中補充燃料的能力，這些轟炸機一旦出動攻擊美國，那就是返航機會很小或毫無機會的任務，也很可能會在長達七千英里的航線中的不同地點被美國防空軍力攔截。

蘇聯核武能力的主要部分不是針對美國的遠程核武威脅，而是中程與遠程彈道飛彈（MRBMs 與 IRBMs）。這些飛彈表現頗佳，數量也多達數百枚。若從蘇聯境內發射，它們能夠擊中美國的盟友，但無法擊中美國本身（這項事實在西歐激起各國是否需要擁有核武軍力的戰略辯論）。蘇聯也擁有能攜帶核彈的較短程轟炸機，但，問題一樣，它們只能打擊到美國的盟國。

這就是一九六二年蘇聯政治領袖握有的軍力。他們面臨的是約有一百八十枚洲際彈道飛彈的美國核武庫；十二艘「北極星」潛艦（Polaris submarines）（每艘各攜帶十二枚飛彈）；以及，不只部署在美國，也部署在歐洲與亞洲各地，可從各個方位攻擊蘇聯目標的戰略轟炸機，共計六百三十架。這些轟炸機部隊訓練精良，並隨時維持高度戒備。「北極星」潛艦能在射程可及蘇聯目標的範圍地區中不斷巡邏。此外，甘迺迪政府已在一九六一年二月宣布，其主要倡議之一就是要迅速提高美國戰略核武軍力，目標為在一九六四年以前使洲際彈道飛彈（ICBM）增為三倍，而潛射彈道飛彈（SLBM）增為兩倍。更有甚者，為了反制蘇聯針對歐亞兩洲的較短程與中程核武威脅，美國與「北約」在歐亞兩洲的基地維持了數百架核武戰機，並在大不列顛、義大利與土耳其部署早期「雷神」與「木星」中程彈道飛彈（都已經老舊）；「木星」計畫在一九六二年春季完成部署。

¹⁸² Herman Kahn, *On Thermonuclear War* (Princeton: Princeton University Press, 1960).

對一名不偏袒任何一方的分析家而言——無論他是美國人、蘇聯人、或火星——這種戰略平衡的後果不但可以預期，而且令人不寒而慄。核戰戰略專家依據哪一方先發動攻擊而區分「第一擊」與「第二擊」兩種情況。根據美蘇雙方在一九六二年握有、以及預計一九六三年將新增的戰略核武能力，蘇聯的理性規劃專家絕不會認為己方有發動第一擊的戰略誘因；但美國方面呢？美國的理性規劃專家是否可能希望藉由先發制人的攻擊而一併摧毀與終結蘇聯反擊美國的能力？這類行動會肆意摧毀千萬條蘇聯人命的後果是如此可怕，而且關於這類第一擊行動是否真能百分之百有效，其不確定性如此難以克服，因此發動第一擊的決定極不可能發生——就算其中一方握有顯著戰略優勢也一樣。

然而，戰略專家也必須考慮到極端情況。如果其中一方的領袖判斷認為核武很可能發生、或確實無法避免呢？在這情況下，美國領袖理論上會認為第一擊能帶來巨大優勢——即，數千萬死亡人口或數十億死亡人口的差別。加上考慮另一項一九六二年間的知名事實：針對防禦柏林——位在東德、被蘇聯軍力包圍的內陸前哨——在美國的戰略與作戰計畫中，一旦蘇聯使用其更強大的傳統武力切斷西柏林與外界的聯繫、或是奪取西柏林，美方就會呼籲發動核戰。¹⁸³

若不限於純事實而檢驗戰略思想家與政治領袖間共同抱持的信念，分析家會注意到一種普遍看法：握有戰略核武優勢的國家掌握較強的談判優勢。一九六二年時，各國政府相信：規模是關鍵（size matters）。顯著核武優勢意味著顯著談判優勢，尤其是在危機期間，因為彼此都知道對方知道，優勢方可以迫使事件上升到其武力優勢可以發揮的地步。¹⁸⁴ 更有甚者，一九六二年間，眾所周知的「事實」是，握有顯著戰略核武優勢的國家很可能會自覺底氣充足而更積極地追求己方利益，較不可能退縮。

第三，一名不偏袒任何一方的分析家可能會注意到，戰略核武在國族與國家

¹⁸³ 關於第一擊可能為美國帶來的優勢，以及關於甘迺迪政府事實上如何謹慎評估這些事宜，相關精闢分析可見以下文獻：Richard K. Betts, *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance* (Washington, DC: Brookings Institution, 1987), pp/ 159-79. 美國關於柏林的應變計畫屬最高機密，絕妙地以可笑代號「貴賓犬毛毯」（Poodle Blanket）作偽裝；該計畫設想的第一階段行動包括外交往來與增強軍力。如果蘇聯堅持封鎖柏林，西方國家會試圖以傳統軍力突破封鎖。若蘇聯軍隊抵抗、並增加傳統兵力而擊敗西方國家的軍隊，美國就計劃「發起核武軍事行動」，以有限度地使用核武為開端，作為顯示情況極端嚴重的信號。相關概述可見以下文獻：National Security Action Memorandum No. 109, “U.S. Policy on Military Action in a Berlin Crisis, ‘Poodle Blanket,’” 23 October 1961, in *FRUS 1961-1963*, vol. 14, *Berlin Crisis 1961-1962* (Washington, DC: Government Printing Office, 1994); and Bundy to President Kennedy, “NTO Contingency Planning for Berlin (BERCON/MARCON Plans) and the Conceptual Framework of Poodle Blanket,” 20 July 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, *Berlin Crisis 1962-1963* (Washington, DC: Government Printing Office, 1994), p. 232-34.

¹⁸⁴ 當時戰略思維的經典總結可見以下文獻：Thomas C. Schelling, *Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962).

(nations and states) 的政治中有其重要象徵意義：包括國際層面，國內層面，與官僚層面。戰略核武被視為最強王牌，也是進入全世界最高檔俱樂部——核武國家俱樂部——的門票；擁有大量核武已經成為「超級強權」(super powers) 的定義。蘇聯在一九五七年發射人造衛星 (Sputnik satellite)，成為首次登上太空的國家，也讓蘇聯領袖深感自豪。這行動也激起美國的挑戰欲，投入這場太空競賽與軍用飛彈競賽。蘇聯領袖宣揚自己的戰略核武優勢，聲稱有能力「生產飛彈猶如做香腸一樣容易」(“turn out missiles like sausages”)。作為回應，約翰·甘迺迪在一九六〇年與理查·尼克森 (Richard Nixon) 角逐總統大選時，就以「飛彈實力差距」(missile gap) 作為競選的關鍵議題，譴責共和黨允許蘇聯達成勝過美國的顯著優勢。在就職時，甘迺迪與他的國防部長宣告進行美國戰略核武庫大規模擴增的計劃，包括快速增加「義勇兵」洲際彈道飛彈 (Minuteman ICBMs) 與「北極星」潛射彈道飛彈 (Polaris SLBMs)。

總括而言，一個頭腦清晰戰略分析家——無論是來自火星、蘇聯、還是美國——都能在一九六二年得出相當合理的結論：蘇聯有麻煩了，而且麻煩大了。過去幾年來，蘇聯都能藉由在自己領土中部署洲際彈道飛彈而扭轉核武不平衡的局勢；但如果要因應蘇聯在一九六二、六三與六四年面臨的威脅，他們選項其實不多。而將現有核武運至能夠打擊美國目標的地點，就是選項之一。

若考慮到關於蘇聯政治領袖更具體的資訊，分析家就更有更強烈的理由相信蘇聯政府對局勢相當擔心。赫魯雪夫著迷般地專注發展飛彈，將之作為國家的軍力指標，而多年來他聲稱擁有的核武數量都是誇大其實。¹⁸⁵

一九五六年間，美國對蘇聯實際軍力發展的情報來源都是高空飛行的 U-2 偵察機。在其中一架偵察機被擊落、且直接飛在蘇聯國土上空的航機暫停行動後，就改由日冕 (CORONA) 計劃來獲取情報：在一九六一年夏季使用偵察衛星空拍蘇聯領土；衛星傳回的首批影像覆蓋範圍比先前 U-2 偵察機拍攝的所有影像加起來都大。儘管衛星空拍圖顯示蘇聯正努力建造新的洲際彈道飛彈，卻也有力證明他們現有的洲際彈道飛彈庫存實則很少。蘇聯高層官員奧列格·潘科夫斯基上校 (Colonel Oleg Penkovsky) 當時是為美國提供情報的諜報人員，他的情報也確認了衛星圖的證據。¹⁸⁶

局外人並不知道這些資訊；但他們知道，一九六一年十月時甘迺迪政府派國

¹⁸⁵ 以下文獻對這個論點提出的精準分析：William Curti Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp 157-66.

¹⁸⁶ 見文獻：Kevin C. Ruffner, ed., *CORONA: America's First Satellite Program* (Washington, DC: CIA History Staff, 1995); Jerrold L. Schechter and Peter S. Deriabin, *The Spy Who Saved the World: How a Soviet Colonel Changed the course of the Cold War* (New York: Charles Scribner's Sons, 1992).

防部副部長羅斯威爾·吉爾派崔克（Roswell Gilpatric）發表公開演說，讓赫魯雪夫知道，美方已經知道蘇聯的洲際攻擊能力實際上相當薄弱。「簡而言之，」吉爾派崔克在結論中指出，美國軍力相當強大，就算是在承受蘇聯的全面進攻後，「我們也還有進行第二擊的報復能力（second-strike capability），而且我們的攻擊規模不會小於蘇聯可達成的攻擊規模。因此，我們有信心蘇聯不會主動挑起重大核武衝突。」¹⁸⁷

在甘迺迪的高級顧問中，中情局局長約翰·麥康是唯一預見蘇聯飛彈部署、而且有在紀錄中提出這點的（當時仍屬機密記錄）。比起前述那些抽象計算，他的「預感」（“hunch”）更多是基於蘇聯運往古巴的武器規模與特性。對他來說，其中最不尋常的是最先進的地對空防空飛彈（surface-to-air anti-craft missiles, SAMs）。他指出：「我很難以常理來解釋在古巴部署大規模昂貴防禦武器這件事，」除非「現階段防禦工作完成、讓古巴免於〔U-2 偵察機〕空中偵察後，蘇聯就會設置中程彈道飛彈（MRBMs）。」¹⁸⁸

中情局與政府其他部門中的專業分析人員卻不同意麥康的假設；反對意見有三類。首先，一些人相信，蘇聯不會認為在古巴部署飛彈會有任何軍事利益。一九六二年十月十六日晚間召開第一次審議會會議的時候，國防部長羅伯特·麥納馬拉被問到，蘇聯的軍事部署對戰略平衡局勢會造成多少改變。他回答：「事實上，我今天下午才問了參聯會同樣的問題。他們說：會有大幅度的改變。但我個人的看法是：完全不會改變。」麥納馬拉的意見對甘迺迪來說份量十足，讓甘迺迪重新考慮自己原本聚焦於洲際彈道飛彈實力的推測。但麥納馬拉的觀點還是屬於少數；國安顧問麥克喬治·彭岱稍後在同一個會議中提出與國務院官員相同的意見，指出：「我很確定他〔赫魯雪夫〕的將領一年半以來一直告訴他，他已經錯過增強戰略能力的黃金戰略契機。」¹⁸⁹

接下來幾天，隨著蘇聯部署的整個規模越來越明顯，關於其軍事重要性的歧見也漸漸消失。飛彈實力這項假設受到美國政府中較低層級專家的支持；他們指出，從古巴對美國發射四十枚飛彈（加上重新裝填繼續發射）的能力，將使蘇聯攻擊美國的飛彈實力提高至少五成。國務卿迪安·魯斯克隨後向國安會其他成員解釋，「這種規模的部署不容我們只因為蘇聯擁有其他能打擊美國境內的飛彈而漠視；事實是，〔…〕這些地點的飛彈數量將使蘇聯攻擊美國的飛彈實力倍增。」

¹⁸⁷ 關於吉爾派崔克的發言，可見以下文獻：Michael R. Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev 1960-1963* (New York: HarperCollins, 1991), pp. 328-31.

¹⁸⁸ 這是麥康一九六二年九月十日對中情局副局長馬歇爾·卡特（Marshall Carter）所說的話。見文獻：CIA Documents on the Cuban Missile Crisis, p. 59. 麥康當時儘管正在南法度蜜月，卻每天關注這個議題。他從八月開始在白宮提出擔憂。

¹⁸⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 100.



約翰·麥康 (John McCone)。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann。

對於麥康的假設，還有第二種反對意見。謝爾曼·肯特與其跨部門情報分析小組提出的評估報告已經同意古巴飛彈部署的軍事重要性，但他們仍不相信一個理性的蘇聯政府會願意承擔這類冒險行動所帶來的巨大風險，特別是該行動成功與否完全仰賴於必須在過程中不被發現而達成既定事實。

第三種反對意見是，麥康的「預感」對「古巴防禦」假設不夠重視。麥康認為相當重要的地對空防空飛彈部署，是蘇聯「主席團」四月就決定批准——意即，在任何關於核子飛彈的考慮出現以前，他們就已經同意協助古巴進行防禦的決定。因此，麥康觀察到的行為與他提出的一連串推測都可能是錯的。

我們現在知道，赫魯雪夫最早向主要顧問徵詢在古巴部署彈道飛彈的相關意見，是在四月協助防禦古巴的決定達成一週至兩週後。其中一名他徵詢意見的顧問是國防部長羅狄翁·馬利諾夫斯基。¹⁹¹ 馬利諾夫斯基對於俄羅斯境內蘇聯洲

¹⁹⁰ 這是魯斯克在十月二十二日週一下午會議的發言。文獻同上，頁 236。在這前一天，送發予其他關鍵領袖的簡報也包括以下專家判斷：「目前已發現的飛彈部署地點，一旦部署完成，將會讓蘇聯總共新增三十六個發射台與七十二枚飛彈。目前我們估計蘇聯內部共有六十至六十五個可操作的洲際彈道飛彈發射台。」見文獻：CIA, "Soviet Military Buildup in Cuba," 21 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 259. 專家判斷，「針對美國的古巴飛彈威脅大約是目前蘇聯境內洲際彈道飛彈威脅的一半。」見文獻：Guided Missile and Astronautics Intelligence Committee, Joint Atomic Energy Intelligence Committee, and National Photographic Interpretation Center, "Supplement 2 to Joint Evaluation of Soviet Missile Threat in Cuba," 21 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 262. 魯斯克的數據或許是把重新裝填也算進去，但事實上他也很接近真相了，因為美國之前對蘇聯洲際彈道飛彈的實力估計過高。

¹⁹¹ 見文獻：James G. Blight and David A. Welch, *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis* (New York: Hill and Wang, 1989), p. 238. 赫魯雪夫在一封建議將飛彈調度給卡斯楚的書信草稿中「有點抒情地」講述他與馬利諾夫斯基在黑海沿岸邊對話的故事，但這故事無法獲得直接確認，信件的草稿與信件本身也無法取得。赫魯雪夫手下的職員之一費奧多爾·布爾拉茨基 (Fyodor Burlatsky) 當時負責編輯該信件，日後在一九八九年的莫斯科口述歷史

際彈道飛彈攻擊美國能力的發展相當悲觀；聽完報告後，赫魯雪夫就提議在古巴部署準中程或中程彈道飛彈：「我們何不把刺蝟丟進山姆大叔的褲子裡呢？」¹⁹²

因此，從赫魯雪夫的觀點看來，「你們〔美國人〕有所謂的實力地位，但我們是不可能接受處於劣勢的。」¹⁹³ 更有甚者，當我們要重建決策過程時間軸時，必須注意的重點是同一時間正在發生的其他事。一九六二年三月到四月間，核武對峙局面其中一個肯定吸引赫魯雪夫全副注意力的面向是一連串以日內瓦為中心、關於進一步禁止核武試爆可能性的激烈談判。談判結果破局，隨後美國在太平洋進行一連串核武試爆。在蘇聯看來，美國重新進行核武試爆的舉動不但是試圖進一步提升美國核武庫，更是意在宣揚美國的優勢地位。就是在這時候，赫魯雪夫開始私下揣摩在古巴部署飛彈的可行性。¹⁹⁴

就在雙方進行這些沉重的局勢考量時，一個時機上相當巧合也相當諷刺的事件也正發生，簡直像是為這些考量提供旁白。在土耳其五處發射站部署共十五枚「木星」中程彈道飛彈的計畫，在延宕許久後終於進入完成階段；在五個發射站中，第一個是在一九六一年十一月設置完成，最後一個則是一九六二年三月。蘇聯方面數年來一直知道這項部署計畫，或許也知道最後一批飛彈已經運達。對他們而言，這行動或許代表長久以來的眼中刺達到一種可憎的頂點。莫斯科已經大聲抱怨，特別是「北約」在一九五八到一九五九年間宣布決定進行這項部署計畫的時候。沒有證據顯示蘇聯的戰略專家認為該行動會讓原有系統新增任何戰略重要性；以軍事來說，以土耳其為基地的美國核武裝戰機更令人擔憂。¹⁹⁵ 這些「木星」飛彈不是赫魯雪夫下令將飛彈運往古巴這項異常行動的原因，卻是一個現成

會議中講述這段故事。見文獻 Allyn, Blight, and Welch, *Back to the Brink*, p. 46.

¹⁹² Dmitri Volkogonov, *Sem Vozhdei* (Seven Leaders), quoted in Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 171.

¹⁹³ 出自以下文獻引述馬利諾夫斯基的記述：Beschloss, *The Crisis Years*, p. 332; and Vladislav Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), p. 258. 關於更早之前赫魯雪夫在一九六一年秋季重啟測試的行動，見 Viktr Adamsky and Yri Smirnov, "Moscow's Biggest Bomb: The 50-Megaton Test of October 1961," *Bulletin of the Cold War International History Project*, No. 4 (1994), p. 3. 關於艾爾索普前往克里姆林宮專訪赫魯雪夫(Alsop interview)、以及克里姆林宮的回應，見文獻：Beschloss, *The Crisis Years*, pp. 370-72; 以及謝爾戈·米高揚(Sergo Mikoyan)收錄在以下書中的回憶：*On the Brink*, p. 243.

¹⁹⁴ 蘇聯在一九六一年九月重啟地面核武測試後，美國就在內華達州的測試地點進行地下核武測試。一九六二年春季的問題在於地面測試；地面測試的爭議性較大，也吸引更多媒體關注。關於魯斯克與蘇聯外長葛羅米科(Andrei Gromyko)的會談以及魯斯克對該會談的報告，見文獻：Minutes of Meeting of the National Security Council, 28 March 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 7, *Arms Control and Disarmament* (Washington, DC: Government Printing Office, 1995), p. 411; Memcon of Meeting between Rusk Dobrynin, 23 April 1962, in *ibid.*, p. 443. 美國在四月二十五日展開一連串名為「多明尼克行動」(Dominic I)的核武試爆行動，在太平洋上聖誕節島(Christmas Island)與約翰斯頓島(Johnston Island)的鄰近海域進行三十六次引爆試驗。隨後蘇聯在一九六二年八月開始更進一步進行一連串大氣層試爆。

¹⁹⁵ 這批飛機主要是F-100型戰機。其實它的主要任務仍是戰術核子攻擊。

的合理化藉口。¹⁹⁶

赫魯雪夫在回憶錄中表示，他相信「要讓美國知道自己的土地、自己的人民被威脅是怎樣的滋味，那正是個良好時機。」¹⁹⁷ 當然，美國已經受到俄國轟炸機與一些飛彈的威脅了。當時身為赫魯雪夫高級顧問的尤里·安德羅波夫（Yuri Andropov）曾私下忠告，在古巴部署飛彈的行動是「瞄準美國軟肋」的方式。¹⁹⁸ 甘迺迪肯定也這麼覺得：他在十月十九日會議中將這比喻為「插在我們肚子上的了一把刀」。¹⁹⁹



約翰·甘迺迪總統（John F. Kennedy）與迪安·魯斯克（Dean Rusk）。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann.

其中一名參謀長格里布科夫將軍日後寫道，「只要一個舉動，他〔赫魯雪夫〕就能扭轉戰略軍力失衡的局面。」²⁰⁰ 部署在古巴的蘇聯飛彈也可能會讓美國的

¹⁹⁶ 關於「木星」飛彈部署計畫，最佳研究為以下文獻：Philip Nash, *The Other Missiles of October: Eisenhower, Kennedy, and the Jupiters, 1957-1963* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997). 也可見 Barton J. Bernstein, "Reconsidering the Missile Crisis: Dealing with the Problems of the American Jupiters in Turkey," in Nathan ed., *The Cuban Missile Crisis Revisited*, p. 55-67.

¹⁹⁷ Khrushchev, *Khrushchev Remembers* [1970], p. 494.

¹⁹⁸ Oleg Troyanovsky, "The Caribbean Crisis: A View from the Kremlin," *International Affairs* (Moscow), April-May 1992, pp. 147, 148.

¹⁹⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 176.

²⁰⁰ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 13. 蘇聯評估自己握有二十枚可作戰的洲際彈道飛彈，因此古巴的飛彈可以大為提高他們攻擊美國的能力；可見迪米特里·伏爾科戈諾夫（Dimitri Volkogonov）檢閱機密文件後在一九八九年莫斯科口述歷史會議中的聲明，收錄在以下文獻：*Back to the Brink*, p. 53. 伏爾科戈諾夫聲稱蘇聯擁有二十枚洲際彈道飛彈，這符合美國在一九六一年九月認為蘇聯擁有十到二十五架發射器，可發射洲際彈道飛彈攻擊美國的評估：「這個軍力層級不會在最近的未來幾個月內顯著增加。」見文獻：National Intelligence Estimate, "Strength and Deployment of Soviet Long Range Ballistic Missile Forces," NIE 11/8-1/61, available from CIA History Office. 下一份這類評估報告是在一九六二年七月提出，認為蘇聯可作戰的洲際彈道飛彈當時可能多達七十五枚。曾任高級情報分析人員與國務院官員的雷蒙德·加特霍夫（Raymond Garthoff）日後從美方在事件後的觀察得出結論：蘇聯在一九六二年某個時刻實際上握有四十枚可作戰的洲際彈道飛彈。由於情況取決於進行估算的確切時間以及「可作戰」（operational）的定義，因此加特霍夫的評估和伏爾科戈諾夫的聲明或許沒有太大差異。見 *Back to the Brink*, p. 134. 也可見 Raymond L. Garthoff, rev. ed. *Reflections on the Cuban Missile Crisis* (Washington, DC: Brookings Institution, 1989), p. 20-21; 本書附有加特霍夫在危機期間記下的備

攻擊預警系統毫無作用，因為這些系統是以北極地區與其他來自蘇聯的飛行航線為針對方向。五月二十一與二十四日，赫魯雪夫將其計畫正式提交予國防會議（Defense Council）與「主席團」。經過形式上的討論，提議獲得一致通過；五天後，蘇聯代表團就已經到達哈瓦那。

正如美國日後所察覺的，蘇聯打算將古巴發展成一個全面戰略基地。批准部署的計畫也包括在古巴設置一個潛艦基地，可作為一批初期備有十一艘潛艦的母港（home port），包括七艘可攜帶潛射彈道飛彈（SLBMs）加上一枚百萬噸級當量核彈頭的潛艦。除了由彈道飛彈運載的核子彈頭外，也會部署用於海岸巡防飛彈的核武器。美國對此一無所知，蘇聯也不打算讓世人知道他們的海防軍力具有核武。格里布科夫回憶道：「我們必須確保我方暴露在外的軍隊具有最堅強的防禦軍備以面對攻擊；對我們來說，這個實際問題比核武嚇阻的深奧理論重要多了。」²⁰¹

然而，針對飛彈實力這項假設，還有兩大反對論點。其一，為何赫魯雪夫對扭轉戰略平衡會有這麼異常的迫切感？是什麼原因讓他覺得他無法多等兩到三年，讓己方的洲際彈道飛彈實力更強大、也更令人生畏？

第二，為何赫魯雪夫願意為了解決問題而冒這麼大的風險？這是肯特與其評估辦公室成員的論點，也是當時不少蘇聯高層官員的論點。其中一個答案——無疑有些道理的答案——是，赫魯雪夫性格衝動，甘冒別的領袖不見得願意承擔的風險。但麥康在回應肯特評估時提出另一個答案：赫魯雪夫意在獲取世界其他地方的政治利益，並願意動用部署在古巴的飛彈來贏取該政治利益。²⁰²（這個層面是肯特的評估報告未曾分析到的。）也確實，如果他們在一九六二年春季與夏季期間就知道赫魯雪夫的計畫，對於他心中所想的政治利益究竟是什麼，無論是美國或蘇聯政府的高層官員都不會太疑惑。

假設四：柏林問題——勝利、交易或陷阱

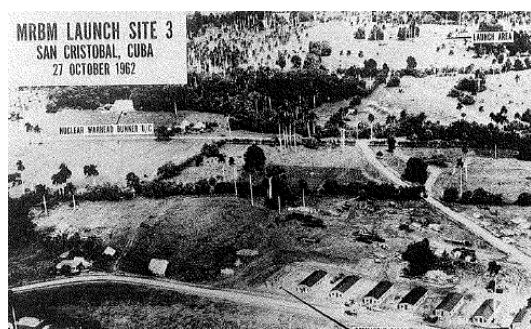
對甘迺迪總統來說，飛彈實力的假設並不能解答他的疑惑。國防部長麥納馬拉認為，古巴的飛彈不會改變多少戰略平衡局勢；這個論點起先顯得很有說服

忘錄複本，頁 197-98, 202-03. 以及，關於範圍最廣泛的分析，可見其另一本著作：Raymond L. Garthoff, *Intelligence Assessment and Policymaking: A Decision Point in the Kennedy Administration* (Washington, DC: Brookings Institution, 1984).

²⁰¹ Gibkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 27-28, 43.

²⁰² 麥康並未試圖審查肯特的評估辦公室在九月十九日提出的評估報告；但他認為，「作為替代選項，我可以看出，蘇聯在古巴部署的攻擊基地能讓蘇聯在與其他關鍵地區的往來中都具有重要而有效的交易地位，因此他們有可能願意為了爭取這樣的地位而承擔意想不到的風險。」見文獻：McCone to Carter, 20 September 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 95.

力。十月十六日晚間，甘迺迪問顧問團：「如果這不會讓他們增加多少戰略實力，那為什麼——有沒有哪個俄國專家能告訴我們——為什麼他們要……？」一些顧問解釋，這些飛彈確實能夠以哪些方式改變戰略平衡，但甘迺迪仍然沒有被說服。為何赫魯雪夫甘冒風險？這些飛彈本身當然並不具有這種價值吧？他的顧問們已經要討論下一個議題，但甘迺迪還是一心只想著這個問題，並衝口而出：「我們真的是從來沒有遇過這種事……」沒有人回答他。²⁰³



本照片為一九六二年十月二十五日展開的低空偵察飛行任務之一所拍攝；U-2偵察機是在七萬英尺、而非三百英尺高空處拍攝，因此遠比這張照片更難辨識。圖片來源：John F. Kennedy Library.

至少，另一個對甘迺迪來說較有說服力的答案不久之後就出現了：原因肯定是柏林問題。赫魯雪夫或許是想用飛彈來解決柏林問題——以他自己的辦法。在第一次會議中，魯斯克講出懷疑：「柏林問題與此事的關聯應該很大。這是我第一次開始疑惑，或許赫魯雪夫先生其實對柏林具有完全理性的計算。我們已經討論過他對柏林有多執著了。」²⁰⁴

一九四五年，柏林劃分為不同區域，分別由美國、英國、法國與蘇聯佔領；德國在佔領下分裂為東德、西德，西方勢力佔領的西柏林——實行民主與資本主義制度的都市——卻不幸地位在共產東德的心臟地區。東德認為西柏林對自己成立未久的脆弱體系是個致命威脅。出於這點與其他原因，赫魯雪夫在一九五八年決定以西柏林作為冷戰時期對抗西方的關鍵戰場。事實上，他向西方勢力提出最後通牒，要求他們退出柏林。美國艾森豪政府時期，在雙方緊張對峙一陣子後，赫魯雪夫同意解除最後通牒，等待一九六〇年與艾森豪舉行峰會。但隨後美國 U-2 偵察機在蘇聯領空被發現並擊落，峰會計畫因而宣告取消。

²⁰³ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 106. 甘迺迪離開會議後，國務次卿喬治·鮑爾（George Ball）向其他人提到，國務院的專家也對赫魯雪夫是否認為這個行動風險不高一事意見分歧。一些人認為，赫魯雪夫相信自己冒的風險不高，因此只是他的失算。其他人——特別是盧埃林·湯普森（Llewellyn Thompson）——則認為，赫魯雪夫是明知高風險而為之。

²⁰⁴ 魯斯克先提出飛彈實力假設，並引述麥康的發言道：「赫魯雪夫想的或許是……他知道我們擁有大幅度的核武優勢，但他也知道我們對來自蘇聯的核武威脅的擔憂程度小於他們對我方的擔憂程度。」隨後魯斯克加上筆者引述的、關於柏林問題的發言。文獻同上，頁 60-61.

一九六一年六月，赫魯雪夫與甘迺迪在越南會面，前者重提最後通牒並宣告：西方軍隊必須在年底以前退出柏林；甘迺迪則以大幅增加美國軍力作為回應。但他也知道，這還不足夠。以軍事層面來說，事實已經很清楚了：美國與其「北約」盟友無法依賴傳統軍力來防禦柏林。甘迺迪認為，只有透過威脅美方會使衝突升高而演變成核戰、並讓人相信他們說到做到，這樣才能嚇阻蘇聯做出任何的舉動。八月時，共產當局建起柏林圍牆；而隨年底逐漸接近，十一月時赫魯雪夫再次從邊緣退回，同意讓雙方的激烈談判在蘇聯外交部長安德烈·葛羅米科（Andrei Gromyko）與美國國務卿迪安·魯斯克在一九六二年三月至四月間透過多次會談而完成。不過，儘管赫魯雪夫讓會談繼續進行，卻也清楚表態，說自己「並不是如外交談判術語所說的，試圖讓下一次妥協換得更多利益」；他警告，美國與美國盟友必須放棄他們在柏林的佔據駐地。這位蘇聯領袖的措辭相當具有決定性：「您必須瞭解，我已經退無可退，身後只有萬丈深淵。」²⁰⁵



柏林圍牆。圖片來源：UPI/Corbis-Bettmann

柏林問題談判在一九六二年四月再次在公開僵局中失敗未果，赫魯雪夫便再次對柏林施壓。在莫斯科，美國大使盧埃林·湯普森（Llewellyn Thompson）無法理解赫魯雪夫有什麼打算；盧埃林已經是最瞭解赫魯雪夫、或是最接近瞭解其立場的美國人。事實上，蘇聯駐美大使安納托里·杜布萊寧日後讚揚湯普森是「整個冷戰時期中，莫斯科最好的美國大使。」但湯普森仍無法理解赫魯雪夫對柏林提高施壓的做法。「他肯定知道我方立場相當堅定，」他在傳回華盛頓的電報中這麼說，「他想將已經涉入很深的個人聲望更進一步押注柏林問題上，但這看起來不太合理。」而赫魯雪夫仍持續針對柏林提高施壓。²⁰⁶

²⁰⁵ Khrushchev to Kennedy, 9 November 1961, in *FRUS Berlin Crisis 1962-1963*, vol. 15, p. 579. 也可見當時西德駐莫斯科大使的描述：Hans S. Kroll, *Lebenserinnerungen eines Botschafters* (Köln: Kiepenheuer and Witsch, 1967), pp. 524-27.

²⁰⁶ Khrushchev to Kennedy, [apparently sent on about 3 July 1962], in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, pp. 208-09; Bohlen to Rusk, 6 July 1962, p. 213. 關於湯普森的疑惑，見 Moscow 187, 20 July 1962, *ibid.*, p. 234; Secto 50 (memcon of meeting between Rusk and Gromyko, 24 July 1962), 25 July 62, *ibid.*, pp. 248-249. 關於杜布萊寧對湯普森的評論，見 Dobrynin, *In Confidence*, p. 63. 此時普遍已經感知

一九六二年八月，湯普森帶著赫魯雪夫要傳給甘迺迪的私人訊息飛回華盛頓：美國總統會希望柏林危機「在我們十一月國會大選之前或之後」尖銳化嗎？「他不想讓事情對總統而言顯得更艱困——事實上，他希望協助總統。」杜布萊寧受命與白宮助理西奧多·索倫森往來；他也是甘迺迪最親近的政治顧問之一。彭岱警告索倫森，「近幾週來柏林危機一直升溫，很有可能惡化。」蘇聯方面從索倫森處得知，任何危機都會被甘迺迪的政治對手利用；因此，九月初時，杜布萊寧從莫斯科帶來使索倫森安心的訊息：他們不會在國會大選之前做出任和讓甘迺迪情勢更加艱難的舉動。²⁰⁷



甘迺迪總統與蘇聯領袖尼基塔·赫魯雪夫在越南會面。圖片來源：John F. Kennedy Library.

九月六日，當赫魯雪夫與甘迺迪內閣成員之一——內政部長史都華·伍達（Stewart Udall）——會面時，赫魯雪夫警告，他打算一勞永逸地解決柏林問題；如果美國想要發動核戰，那是他們的選擇。赫魯雪夫相當直白坦率：「長久以來，你們始終可以把我們當成小孩一樣甩巴掌——現在我們有能力踢你們的屁股了。所以讓我們來談談力量。我們同樣強大。你們想要柏林；想到達柏林就要先通過東德。優勢在我們這邊。如果你們想做任何事，你們就必須開戰。」²⁰⁸

隨後赫魯雪夫第三次、也是最後一次設下最後期限。在一封九月二十八日寫給甘迺迪的私信中，赫魯雪夫確認，「我們在美國大選之前不會對西柏林做出任

到危機迫在眉睫，美國的盟友也相當焦慮而研議應變計畫。見文獻 Weiss to Johnson, "Berlin," 11 July 1962, and Secto 13 (Rusk to Kennedy and Ball), 22 July 1962 in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, pp. 213-14, 236-37.

²⁰⁷ 見文獻：Moscow 225, 25 July 1962; Moscow 228, 26 July 1962; Copenhagen 76 (Thompson to Rusk), in *ibid.*, pp. 252-255; 關於彭岱，見 Bundy to Sorensen, "Berlin," 23 August 1962, in *ibid.*, pp. 284-285; 關於索倫森與杜布萊寧的通訊，見 *In Confidence*, pp. 67-68.

²⁰⁸ Memorandum of Conversation between Udall and Khrushchev, Petsunda, 6 September 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, p. 309.

何行動。」大選過後——顯然指十一月下半月——就有必要消除這個一直讓我們關係惡化的危險溫床。」蘇聯外長葛羅米科十月到達美國，並於十月十八日與甘迺迪會面（當時甘迺迪已經知道古巴飛彈一事，但葛羅米科還不知道美方已經察覺飛彈部署計畫）。再一次，葛羅米科警告，柏林問題會在十一月後重新提起，並希望達成「具體成果」；「如果沒有這種理解，蘇聯政府就會被迫——而葛羅米科先生希望強調『被迫』一詞——與東德完成簽署一份正式列明「同盟方」(the Alliance)在當地享有哪些權利的條約。葛羅米科補充，蘇聯也會「被迫」採取該條約要求的行動，將西方軍隊驅逐出柏林。葛羅米科表示他，甘迺迪曾說過喜歡坦白，因此他相當開誠布公。「如赫魯雪夫先生說過的，『北約』部署在西柏林的軍事基地與佔領政權代表必須拔除的爛牙，沒有人會因為拔除爛牙而受傷。」他以更正面的觀點來作結表示，如果柏林問題能夠解決，「就不再有任何其他讓我們雙方劍拔弩張的問題了，也許裁軍問題是例外。」²⁰⁹

當古巴飛彈被發現時，盧埃林·湯普森（當時已從莫斯科被召回，任國務院的蘇聯問題特別顧問）的疑惑就獲得解答了。他曾在七月疑惑，為何赫魯雪夫似乎是將自己的聲望押注在一個肯定會遭遇堅定美國阻力的政策上；現在湯普森瞭解了。「〔赫魯雪夫〕不是笨蛋——我先前一直好奇為什麼他總說他會把這件事〔柏林問題上的對峙〕延後到大選之後。在我看來，這似乎都與這件事〔在古巴部署飛彈〕有關。」甘迺迪也同意。數日後他向英國首相解釋，赫魯雪夫「在玩兩面手法」，「你記得他一直說他在選舉〔美國國會大選〕後會過來這裡，而且在選舉結束前不會做任何事來擾亂局勢。他說武器都是防禦性的，也說他們沒有把任何飛彈運到古巴或任何其他地方。明顯地，他一直在進行這項計畫，好在十一月使我們面臨困境，就柏林問題對我們勒索。」²¹⁰

²⁰⁹ Khrushchev to Kennedy, 28 September 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 6, *Kennedy-Khrushchev Exchanges* (Washington, DC: Government Printing Office, 1996), p. 161; Memorandum of Conversation for October 18 meeting between Kennedy and Gromyko, "Germany and Berlin; Possible Visit by Khrushchev," in *FRUS 1961-1963*, vol. 15, pp. 371-72, 375.

²¹⁰ 湯普森十月十八日的發言可見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 139. 甘迺迪在十月二十二日與英國首相哈洛德·麥克米蘭 (Harold Macmillan) 的對話（來自英國的速記紀錄），見同上文件，頁 285-86. 湯普森的結論——當時有以書寫方式記下摘要，以利向海外發送郵件——如下：「當蘇聯在古巴部署攻擊性核子飛彈的行動已經很明顯時，〔柏林問題在春季與秋季的〕局勢發展讓我方政府傾向於相信，蘇聯這種行動或許主要目的是要在赫魯雪夫到達美國、並已經在古巴完成或設置這些飛彈的時候，針對柏林問題上進行對決。」見文獻：State telegram, 24 October 1962, in *FRUS Berlin Crisis 1962-1963*, vol., 15, pp. 397-99. 英國外交部北方事務部

(Northern Department) 的專家也遞交了一份相似的意見：「但如果赫魯雪夫打算很快就要使柏林問題尖銳化，如果蘇聯會在他們處於軍事劣勢的時候進行政治談判，他們就必須緊急採取某些行動來扭轉勢力失衡局面。赫魯雪夫或許詳細計算過，一旦古巴的飛彈裝備部署完成，他就能透過從古巴基地發動攻擊、而美國將無力阻擋一事來嚇阻美國，阻止美方在柏林問題上採取果斷行動；以這方式，他在計畫在年底以前舉行的柏林談判上就握有相當有利的籌碼。」見文獻：London 1696, 26 October 1962; 該文件也提供英國內閣聯合情報委員會 (Joint Intelligence Committee) 做出的評估報告：National Security Archive, Cuban Missile Crisis, 1992 Releases Box.

因此，對甘迺迪來說，赫魯雪夫的策略若是以柏林議題的勝利為目標，這一切就說得通了。如果美國毫無行動，赫魯雪夫就會逼迫西方勢力退出柏林，相信古巴的飛彈能夠嚇阻美國開戰。如果美國試圖談判，則談判條件就會是古巴與柏林問題的交換。由於柏林的重要性遠遠超出古巴²¹¹，這種交換或許也會有利於赫魯雪夫。如果美國封鎖或攻擊古巴，赫魯雪夫就能利用這點當作封鎖或攻擊柏林的藉口。甘迺迪表示：「所以無論我們對古巴做什麼事，都會讓他有機可乘，對柏林也做出同樣的舉動。」²¹² 甘迺迪認為，更糟的是，美國的歐洲盟友屆時也會將失去柏林歸咎於美國，因為他們不會理解美國為何認為有必要攻擊古巴。「同盟」會因為可怕的蘇聯威脅而分裂，而再一次，莫斯科會是終極贏家。

正如甘迺迪所觀察，對於蘇聯在古巴部署飛彈一事，他能選擇的回應方式，並不是在挑起古巴核武危機或者不會有核武危機兩者之間做選擇。他可以現在就面對古巴核武危機，由赫魯雪夫來承擔是否發動核戰的責任；或者，他可以等到下個月在柏林的時候才面對核武危機，屆時美國的戰略地位更糟，而且會是由甘迺迪來承擔發動核戰的責任。這類對於當下問題的簡潔闡述，就是甘迺迪在十月十九日對參謀首長聯席會議提出的困境分析的最終核心。他表示，「我們的問題不只是古巴，更是柏林。當我們認清柏林對於歐洲的重要性、也認清盟友對我們的重要性時，這就是這三天以來我們所面對的兩難困境。不然我們的答案可以很簡單。」他繼續指出：「另一方面，我們還是必須有所行動，因為如果我們什麼都不做，也還是得面對柏林問題。這一點已經在昨天晚上〔與葛羅米科談話後〕顯示得很清楚了；」當古巴飛彈可以開始作戰的時候，「這把刀就插在我們的肚子上。」就談判層面而言，赫魯雪夫的舉動相當令人欽佩。「其中優勢在於，以赫魯雪夫的觀點來看，他冒的風險很大，但這些風險也會帶來相當不錯的報酬。

213

²¹¹ 這一點譯注者有不同意見。柏林對美國和北約的防務其影響純粹是政治性的，而古巴則是非常具體。

²¹² 甘迺迪的論點是在十月二十二日對國會各領袖做簡報時提出。見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 256.

²¹³ 甘迺迪至少在四次場合中詳細闡述他對赫魯雪夫策略的理解，包括十月十九日在參謀首長聯席會議，以及十月二十二日與不同人的討論，包括國安會、國會領袖以及麥克米蘭。關於前文引用的十月十九日發言，見文獻：ibid., p. 176. 關於本段最後引述、十月二十二日對國會領袖的發言，見文獻：ibid., 256.

表一

赫魯雪夫與甘迺迪間的機密通信 (一九六一年九月至一九六二年十月)		
寄信人	日期	主題 (依提及順序)
赫魯雪夫	一九六一年九月二十九日	柏林問題、寮國問題
甘迺迪	一九六一年十月十六日	柏林問題、寮國問題
赫魯雪夫	一九六一年十一月九日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六一年十一月十日	寮國問題、越南問題
甘迺迪	一九六一年十一月十六日	寮國問題、越南問題
甘迺迪	一九六一年十二月二日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六一年十二月十三日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年一月十六日 ¹	柏林問題
甘迺迪	一九六二年二月十五日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年三月十日	柏林問題、核武測試問題 ²
甘迺迪	一九六二年六月五日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年七月五日	柏林問題
甘迺迪	一九六二年七月十七日	柏林問題
赫魯雪夫	一九六二年九月四日	核武測試問題
甘迺迪	一九六二年九月十五日	核武測試問題
赫魯雪夫	一九六二年九月二十八日	核武測試問題、柏林問題、古巴問題、監視蘇聯船艦問題、U-2 偵察機侵犯蘇聯領空問題、再提柏林問題
甘迺迪	一九六二年十月八日	核武測試問題

¹ 大約估計。

² 赫魯雪夫表示，他提出這個主題只是因為羅伯·甘迺迪曾再一次口頭通訊中提及此事。

資料來源：FRUS 1961-1963, vol. 6, *Kennedy-Khrushchev Exchanges*. 本文獻曾與俄國方面的檔案收藏對照檢查。

現在回顧而檢驗蘇聯決策過程的相關證據，我們可以發現許多證據都支持柏林問題的假設。杜布萊寧在回顧一九六二年春季時指出，「每件事都籠罩在德國與柏林問題的陰影下。」²¹⁴ 就在前一年，一九六一年九月、在柏林圍牆建起之後，赫魯雪夫就建立起與甘迺迪書信往來的私下機密管道，雙方可討論不同議題並且無需告知己方政府人員信件內容。表一列出這兩位領袖認為有必要在書信中討論的議題。在飛彈危機爆發前的最後一封信中，赫魯雪夫宣告自己的目標是希望在十一月前解決柏林問題。飛彈危機發生後，赫魯雪夫就不再討論柏林問題，只有幾次草草提到，而甘迺迪忽略不理。

但在一九六二年春季時，從赫魯雪夫的觀點看來，他又再次錯過了他大力宣揚要解決柏林問題的最後期限。赫魯雪夫幾項在財政與農業政策方面提出的重大倡議都面臨失敗或撤銷，危害他在國內與整個共產陣營的政治地位。²¹⁵ 美國似

²¹⁴ Dobrynin, *In Confidence*, p. 63.

²¹⁵ 鑑於赫魯雪夫無論是在國內或在整個共產世界都面臨越來越多政敵威脅，他必須在柏林問題上有所進展；以下文獻都對他這種兩難處境與解決柏林問題的迫切需求提供精湛分析。關於截至一九六一年末為止赫魯雪夫在國內外面臨的難題，見文獻：James G. Richter, *Khrushchev's Double Bind: International Pressures and Domestic Coalition Politics* (Baltimore: Johns Hopkins

乎認為自己實力夠強大，能夠在蘇聯動用柏林當地軍力優勢逼迫西方勢力退出的情況下，威脅要發動核戰並讓人相信他們說到做到。對赫魯雪夫而言，美國以這種戰爭來施加威脅的心態「只有可能出於——請容我嚴厲評斷——妄自尊大，以及意圖以自己強勢的地位來進行一切行動。」²¹⁶

一九六二年四月與五月初，當赫魯雪夫正為將飛彈運往古巴的計畫做最終定案時，他也正面對嚴重的柏林問題。他在一九五八年的最後通牒宣稱要解決柏林問題的期限已經過了；先前只獲得要成功完成談判的承諾，而這個承諾到後來也沒有完成。隨後一九六一年設下的最後期限也過了；同樣也只獲得要成功完成談判的承諾。在一九六二年三月底魯斯克與葛羅米科的談判陷入僵局時之前——更確定的，在四月底之前——談判又再次破裂，他們也公開承認這點。赫魯雪夫能感受到東德同志對他毫不鬆懈地施壓；他們主張蘇聯應該採用更強硬的政策，也敦促提高戰備。²¹⁷

五月十二日是赫魯雪夫思索古巴飛彈部署計畫的關鍵時刻；當時他有機會——幾個月以來頭一次遇到這種機會——與來自白宮的甘迺迪手下官員會談。他把握機會與甘迺迪的新聞秘書皮埃爾·薩林格（Pierre Salinger）在兩天之間商談了十四個小時；中心議題是柏林問題——這個問題幾乎是如影隨形的存在——夾雜一些飛彈軍力問題。甘迺迪才剛在記者會中承認美國或許需要先動用核武來防衛利益重大的地區；他指的是柏林與逐步擴增核武軍力——即，「彈性反應」（flexible response）——而不是指所有情況中都會採取先發制人的攻擊行動。赫魯雪夫瞭解這點，但他仍對甘迺迪在記者會上的發言感到相當生氣：「沒有哪個笨蛋會想要爭奪西柏林」；美國需要柏林「就好比一隻狗需要五條腿一樣。」赫魯雪夫表示：「現在鑰匙就握在甘迺迪總統的手上，因為他必須首先發動攻擊。」或許赫魯雪夫也不是那麼有信心。第二天，啟程前往保加利亞；按他自己的說法，他在這趟旅程中下定決心要在古巴部署飛彈。九天後，克里姆林宮的國防委員會批准這項決定。²¹⁸

赫魯雪夫有什麼選項可以解決他的柏林問題？他可以對這議題置之不理；不

University Press, 1994), 142-47; Michel Tatu, *Power in the Kremlin* (New York, Viking, 1968), pp. 148-214; and Robert M. Slusser, *The Berlin Crisis of 1961: Soviet-American Relations and the Struggle for Power in the Kremlin, June-November 1961* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1973).

²¹⁶ Khrushchev to Kennedy, 13 December 1961, in *FRUS 1961-1963*, vol. 14, pp. 683-84, 690.

²¹⁷ 見以下奠基於東德檔案研究的文獻：Michael Lemke, *Die Berlinkrise 1958 bis 1963: Interessen und Handlungsspielräume der SED im Ost-West Konflikt* (Berlin: Akademie Verlag, 1995), pp. 186-90.

²¹⁸ 薩林格與赫魯雪夫會面，是作為一月間赫魯雪夫的女婿、《真理報》主編——阿列克謝·阿朱別伊（Alexei Adzhubei）——與甘迺迪會面的回報。關於薩林格與赫魯雪夫的會面，見以下文獻：Pierre Salinger, *With Kennedy* (New York: Doubleday, 1966), pp. 225-37; Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble,” p. 176-77.

過，他已經大張旗鼓地設置議程，而且他設下的最後期限也過了，賠上自己已經正在減弱的聲望。他也可以接受暫時和解，多少也就是接受現狀。甘迺迪曾提出這個建議（因而激怒西德總理康拉德·艾德諾（Konrad Adenauer）），但赫魯雪夫已經拒絕。又或者，赫魯雪夫可以選擇再次與西方國家對峙，希望這次對峙情況對己方比較有利。這位西方領袖已經拒絕過前兩個選項了，而美國對柏林問題採取的立場被他稱為「實力政策」（policy of strength）。²¹⁹

一九六二年三月，當赫魯雪夫的新任外大使杜布萊寧前往華頓時，赫魯雪夫交代後者，柏林問題是美蘇關係中的首要議題。美國對自己核武軍力優勢的信念會讓他們——以赫魯雪夫的描述來說——「行動特別囂張」；他並下結論：「現在正是天賜良機，可以把他們伸得太長的手切短一點。」他喜歡甘迺迪並認為甘迺迪是有品格的人；但是，根據杜布萊寧回憶，赫魯雪夫也「不隱瞞他認為對甘迺迪施壓會為我們帶來些許成功。」²²⁰

赫魯雪夫肯定需要某種成功。如詹姆斯·李克特（James Richter）觀察的，「赫魯雪夫的國內地位是他外交政策行為的重要基礎；他比任何時候都需要在外交政策上獲得勝利。他在國內計畫上遭遇的困難越來越多，這讓人懷疑他聲稱自己能帶領蘇聯在經濟競爭中迅速贏過美國的說詞；就在這種時候，資本投資的負擔又增加，讓他更想要節省軍事防禦支出。」²²¹

這樣的脈絡決定了赫魯雪夫對所有選項的評估方法；在此背景中，飛彈實力與柏林問題這兩項假設為蘇聯在古巴部署飛彈的舉動提供了最令人滿意的解釋。赫魯雪夫會以快速而相對便宜的方式推進蘇聯的飛彈實力；他顯然也分析過，柏林危機會因而被迫達成對蘇聯來說算是成功的結果。當他把這樣的外交政策成功握在手中時，赫魯雪夫就能達成他曾向甘迺迪提出的承諾：讓兩大超級強權的關係出現「基進」改善（“radical” improvement）。同時，他也能再次期待他在蘇聯內部繼續順利掌權，因為在這情況下他更能將資源從防禦與重工業部門移到民生需求上。「古巴飛彈的大膽行動，」李克特在結論中指出，「為他帶來能夠擺脫當下困境、並能為自己已經削弱的權威力挽狂瀾的前景，無論這種前景多麼渺茫。」²²²

²¹⁹ 麥納馬拉肯定相信，美國明顯的核武軍力優勢影響了柏林問題上的外交並一再使蘇聯不願選擇直接對峙；他向甘迺迪詳細解釋這一點。見文獻：McNamara to Kennedy, “U.S. and Soviet Military Buildup and Probable Effects on Berlin Situation,” 21 June 1962, in *FRUS Berlin Crisis 1962-1963*, vol. 15, pp. 192-95.

²²⁰ Dobrynin, *In Confidence*, p. 52.

²²¹ Richter, *Khrushchev's Double Bind*, p. 128.

²²² *Ibid.*, p. 150. 李克特抓住了柏林危機的重要性，但他的描述沒有包括赫魯雪夫一九六二年在柏林問題上的舉動。以下文獻的結論與李克特相似，都認為國內與國際情勢讓赫魯雪夫需要在外交政策上獲得成果，但忽略柏林是達成成果的媒介：Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp. 58-60. 較早出版的塔圖

在这一切事件的背景中，防禦古巴始終是重要考量。但值得注意的是，在十月十八日與葛羅米科會晤時，甘迺迪兩度提到自己的政府無意入侵古巴，並無條件承諾，無論是古巴流亡人士或是美國軍隊，都不會有任何入侵古巴的行動。葛羅米科心知肚明蘇聯正在進行的行動，也知道赫魯雪夫重視的是什麼，因此忽略甘迺迪的承諾，甚至不認為這有重要到需要他在以電報向赫魯雪夫匯報會面情況時提起這件事。²²³

然而，必須承認的是，飛彈實力假設與柏林問題假這兩種論點，加上前文考量到的其他假設，都未能解釋蘇聯實際行動的其他許多特點。首先，前述四個假設的推想前提都是，蘇聯達成部署飛彈的決定後就會計畫實現這項決定；實現方式包括先架設防空系統以保護基地並阻止偵察機空拍，並隨後將運送核武。但這個構想出來的計畫卻似乎與蘇聯的行動並不吻合。對美方來說，中程彈道飛彈（MRBMs）似乎是在地對空飛彈的掩護架設好之前就已經設置完成。甘迺迪的顧問與講稿撰寫人西奧多·索倫森就曾表示白宮對這項事實深感困惑：「為什麼蘇聯沒有把時機協調好，這仍然相當令人費解。」²²⁴ 我們現在知道，事實上蘇聯有在飛彈部署完成之前及時將掩護飛彈不被發現的空防系統架設完成。那麼，為什麼蘇聯派駐在古巴的軍隊會容許 U-2 偵察機飛過古巴領空而發現這些飛彈？

赫魯雪夫關於公開其既定事實（*fait accompli*）的大計則是第二個令人費解的難題。他計劃在十一月下半月出訪美國並公布真相；屆時飛彈想必已經部署完成。但在美國宣告他們已經發現飛彈的存在後，就算二十四小時不眠不休的趕工，也只有中程彈道飛彈（MRBMs）能夠完成設置；洲際彈道飛彈（IRBM）設施無法在十二月以前達到可隨時作戰的狀態。²²⁵ 這種協調方面更深層的失誤相當難以理解。

著作，*Power in the Kremlin*，對柏林問題這個層面提出更佳分析，但由於缺乏證據，塔圖的強大分析大部分都是推測。關於赫魯雪夫在配置資源方面的兩難處境，除了李克特與塔圖的著作以外，另一個較早期但仍有其價值的文獻如下：Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled*, rev. ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1970); 尤其可見頁 545-58, 611-12.

²²³ 見文獻：Memorandum of Conversation for Meeting between Kennedy and Gromyko, "Cuba," 18 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 11, *Cuban Missile Crisis and Aftermath* (Washington, DC: Government Printing Office, 1997), pp. 113-14; Gromyko report to Central Committee of the CPSU, 19 October 1962, in "Russian Foreign Ministry Documents on the Cuban Missile Crisis," *CWIHP Bulletin*, no. 5 (Spring 1995), 66-67.

²²⁴ Sorensen, *Kennedy*, p. 673.

²²⁵ 見文獻：Carter to U.S. Intelligence Board, "Evaluation of Offensive Threat to Cuba," 21 October 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 237. 這個判斷日後都沒有被修正。搭配古巴洲際彈道飛彈發射基地的飛彈後來始終沒有運到古巴；美國封鎖古巴時，它們還在運送的路上，後來被帶回蘇聯。

第三個難題則是，蘇聯為何忽略飛彈基地的掩護設備？危機期間，湯普森一度認為蘇聯是希望美國在古巴的飛彈基地還在建造時就發現這項計畫：「要掩護這些飛彈、或是將它們藏在樹林裡都相當容易，為什麼他們不這麼做？他們肯定是希望我們在某個階段發現這些飛彈。」²²⁶ 還有什麼別的理由可以解釋這些飛彈基地是以蘇聯的標準配置方式建造的？在十月十六日的白宮晚間會議上，情報官員解釋，他們之所以能夠發現飛彈發射台，部分原因為「它們四個一系列的部署模式……與我們在蘇聯境內發現的相似飛彈部署方式一樣。」²²⁷ 但是，若說蘇聯希望飛彈被發現，這論點又不符合它們在將飛彈運往古巴、以及從碼頭運到基地的行動上相當廣泛而有效的欺瞞行為。

最後一個問題：面對甘迺迪一再警告，為何蘇聯仍然一意孤行？亞歷山大·喬治（Alexander George）與理查·斯莫克（Richard Smoke）試圖將這個案例未能達成嚇阻效果一事解釋為「既定事實」（*fait accompli*）的例子。在這種情況中，被嚇阻的行動的發起人（赫魯雪夫）相信，針對他打算進行的行動，不存在任何反對力量，而且在防禦方有時間或機會建立反對力量並讓人信服以前，他的行動就能完成。²²⁸ 喬治與斯莫克的論點正確嗎？美方傳達的訊號太過微弱、或是沒被蘇聯聽到嗎？美方的警告不夠讓人信服嗎？蘇聯怎麼能夠相信甘迺迪不會回應他們在古巴部署飛彈的舉動？

對於他的判斷，赫魯雪夫並沒有要求蘇聯駐華盛頓大使、或是任何其他研究美國議題的知名學者提供慎重分析。蘇聯外長葛羅米科日後寫道，他曾私下警告赫魯雪夫，「在古巴設置我方飛彈會在美國政壇引起軒然大波。我很確定這點，我們也應該好好考慮這一點。」當他提出這項評估時，原本還擔心赫魯雪夫會「勃然大怒」，但事實上赫魯雪夫卻毫無反應。根據葛羅米科的描述，赫魯雪夫只是對這項建議絲毫不為所動。蘇聯駐美大使杜布萊寧稍後抱怨，赫魯雪夫「嚴重誤解了對手的心態。如果他事先有問過我們大使館的意見的話，我們就會有機會預先知道美國在知道這項計畫時的激烈反映了。值得注意的是，卡斯楚瞭解這點……但赫魯雪夫想對華盛頓發起突襲；只是當他的秘密計畫曝光的時候，被突襲的人是他自己。」²²⁹

²²⁶ 這是湯普森在十月十八日白宮會議中的發言，見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 138.

²²⁷ Marshall Carter, in *ibid*, p. 79.

²²⁸ George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, pp. 537-39. 如果嚇阻的定義是說服某方不要採取某行動，那麼美國的努力——以另一種觀點來看——可被視為某種形式的強制外交（coercive diplomacy）：說服對手停止某項行動，因為該行動無法實現原先假定的目標。見文獻：George, “Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics,” in *The Limits of Coercive Diplomacy*, pp. 8-9. 這種最溫和的強制外交形式，其先決條件近似於有效嚇阻的先決條件。

²²⁹ Andrei Gromyko, “The Caribbean Crisis: On Glasnost Now and Secrecy Then,” *Izvestia*, April 15, 1989; Dobrynin, *In Confidence*, pp. 79-80.

為何美國選擇以封鎖古巴來回應蘇聯的飛彈部署行動？

對於蘇聯在古巴進行的飛彈部署，美國的回應可以從戰略角度理解為單純追求價值極大化的升高戰備行動。美國在核武方面的優勢足以癱瘓蘇聯的核武軍力；若蘇聯以核武回應美方較低層級的武力攻擊，這會是瘋狂而不理性的回應，因為這意味著整個蘇聯共產陣營與俄國整個國家的實質毀滅。在加勒比海地區，美國具有壓倒性的軍力優勢：他們能夠發起節節升高的一連串舉措，雖然都是低層級，但具有高度令人信服的威脅效果，並且不會走到核武的地步。美國需要做的只是動用他們的戰略與在地優勢，藉以展現他們希望飛彈被移除的決心，同時讓莫斯科擁有撤銷行動但同時也不至於感到羞辱的時間與空間；海上封鎖（naval blockade）就是這樣的行動（美其名為「隔離檢疫」（quarantine），以規避國際法的規定細節）。

美國已經思考過蘇聯方面可能會有什麼合乎邏輯的回應，尤其是關於柏林問題。既然美國沒有攻擊古巴，因此也就避免讓蘇聯有藉口攻擊柏林。甘迺迪總統否決了將封鎖行動延長到古巴民生必需品的提議；否決理由是，不這麼做，蘇聯對柏林做出同樣封鎖行動以作為報復的可能性就會降低，緊張局面升高到爆發戰爭的危險也跟著減少。²³⁰ 如果蘇聯的回應是對柏林進行與美國同樣的封鎖行動，讓核子武器與材料無法運至柏林，這其實就毫無意義，因為美國本來就沒有要把這類武器運往柏林。

²³⁰ 例子可見甘迺迪在十月二十二日向國安會的發言；見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 237.



甘迺迪總統的「執行委員會」，圖為古巴飛彈危機期間一次在「內閣會議室」（Cabinet Room）開會的情景。總統坐在國旗前，他的右手邊為國務卿迪安·魯斯克與國務次卿喬治·鮑爾。坐在壁爐前、看不到臉的是中央情報局局長約翰·麥康，麥康右手邊依次為主管政務的副國務次卿亞歷克西斯·強森（手托下巴）、無任所大使盧埃林·湯普森（身體往前傾）、司法部長羅伯·甘迺迪（身體往後靠）、副總統林頓·詹森（身體往前傾，幾乎完全被擋住）。正坐在總統對面的是財政部長道格拉斯·狄倫，狄倫右手邊是兩位總統助理，麥克喬治·彭岱與西奧多·索倫森。在照片前景，頭部靠往一邊並背對鏡頭的是美國新聞署（U.S. Information Agency）代理署長唐納德·威爾遜（Donald Wilson）；在他的右手邊，坐在桌子一端的是助理國防部長保羅·尼茲。尼茲右手邊、手放眉間的是麥斯威爾·泰勒將軍。坐在泰勒與總統之間的是國防部副部長羅斯威爾·吉爾派崔克與國防部長羅伯特·麥克納馬拉。圖片來源：John F. Kennedy Library.

美國選擇封鎖古巴的決策過程充分體現了這個邏輯。甘迺迪獲知蘇聯在古巴部署核子飛彈後，立即召集他最信任的顧問開會商議。這個稍後被命名為「國家安全會議執行委員會」（Executive Committee of the National Security Council）、簡稱「執委會」（ExCom）的組織，其主要成員包括司法部長羅伯·甘迺迪、國務卿魯斯克、國防部長麥納馬拉、參謀首長聯席會議主席泰勒將軍、中情局局長麥康、財政部長道格拉斯·狄倫（Douglas Dillon）、國安顧問彭岱、特別顧問西奧多·索倫森、國務次卿喬治·鮑爾（魯斯克的副手）、國防部副部長羅斯威爾·吉爾派崔克、副國務次卿亞歷克西斯·強森（U. Alexis Johnson）、負責蘇聯事務的無任所大使湯普森、助理國務卿艾德文·馬丁（Edwin Martin）、國務院政策規劃辦公室主任華特·羅斯托（Walt Rostow）以及助理國防部長保羅·尼茲（Paul Nitze）。副總統林頓·詹森（Lyndon Johnson）也參與幾乎所有的關鍵白宮會議。駐聯合國大使與前總統候選人阿德萊·史蒂文森（Adlai Stevenson）來到華盛頓，參與幾次白宮會議；前國防部長羅伯·羅維特（Robert Lovett）也一樣。前國務卿迪安·艾奇生（Dean Acheson）私下為甘迺迪提供建議，並幾次參與國務院的

會議，但未曾參與任何一次「執委會」的白宮會議。

蘇聯在古巴部署的飛彈被發現後，執委會花了五天詳細討論檢查各種可行對策與權衡各種方案的優劣利弊。他們研議了六大類的行動選項，最後選擇合併其中幾項。

選項一：什麼都不做

美國暴露在蘇聯的飛彈威脅下，這已經不是新鮮事了。既然部署在俄國境內的飛彈已經瞄準美國，那麼蘇聯能夠從古巴發射飛彈攻擊美國這件事似乎沒有給情況帶來什麼實質改變。比較危險的是，如果美國過度反應，可能反而會激使蘇聯在柏林問題上採取爆炸性舉動。美國應當以平靜而不以為意的方式公告蘇聯的部署行動，因而減少赫魯雪夫期望透過飛彈獲得政治資本——無論是什麼樣的政治資本。



甘迺迪「執委會」的另一景：魯斯克站著，甘迺迪總統也是（幾乎全部被魯斯克遮住）。其他成員都以相同的姿勢坐著。圖片來源：John F. Kennedy Library.

除了彭岱以外，甘迺迪的顧問團沒有人支持什麼都不做。彭岱只在十月十八日提出這點；第二天他就改變心意，主張空襲。但在十月十八日時，根據甘迺迪的總結，彭岱的論點是：「無可避免地，蘇聯會針對柏林展開報復行動，這會導致我國與盟友的分裂，而我方必須擔起這個責任。他認為如果我們最好是只要注意這些飛彈的存在、靜待柏林的緊要關頭到來，而不要加入這場在他看來或許是由蘇聯制定規則的遊戲。」

甘迺迪回憶道：「其他人都覺得，如果我們無法做出回應，就會讓外界懷疑我們回應柏林問題的意願，也會在我方盟友與我國之間造成分裂。〔他們覺得〕再兩到三個月我們就會面臨柏林問題的緊要關頭，屆時蘇聯在西半球就會握有大

型飛彈庫，削弱我們在西半球與共同目標上的立場，迫使我們面對無論如何終究要面對的同一個柏林問題。」²³¹

儘管麥納馬拉低估蘇聯部署的軍事重要性，但他也同意，基於政治考量，美國必需採取行動。正如他在第一天就說的：「我們面對的不是軍事問題，而是政治問題。這是要怎麼維持同盟方（the Alliance）協力合作的問題，這是該怎麼為了我們未來舉動而適當約束赫魯雪夫的問題。」麥納馬拉也提到，美國採取的任何行動或是毫無行動，都會有其國內政治後果。²³²



甘迺迪總統與弟弟羅伯·甘迺迪在白宮橢圓形辦公室（Oval Office）外進行商議。圖片來源：UPI/Bettmann.

國內政治肯定也是甘迺迪考量的因素之一。鑑於共和黨一再激烈批評甘迺迪對古巴問題的處理方式，甘迺迪可以肯定，如果毫無行動，肯定會帶來極為難堪的國內政治後果。當甘迺迪與他弟弟獨處並深感局勢緊張時，他透露：「情況真的很糟，對吧？不過，另一方面說來，我們實在沒有其他選擇。如果他〔赫魯雪夫〕在這件事情上真的要這麼惡劣的話，我們也沒別的辦法了；我不覺得還有其他選擇。」

羅伯·甘迺迪表示同意：「嗯，的確是沒辦法。我是說，你會…應該會被彈劾吧。」甘迺迪總統也贊同，說：「我也覺得我會被彈劾…畢竟我都說他們不會這樣做〔在古巴部署飛彈〕，結果……」他沒把最後一句話講完。²³³ 就算是他們

²³¹ 引述自十月十八日晚間稍晚甘迺迪對剛結束的會議作的總結。該會議是在白宮的居住區域舉行、以避免引起記者注意，所以他知道會議沒有錄音。文獻同上，頁 172.

²³² Ibid., p. 133.

²³³ 這段對話取自十月二十三日晚間在橢圓形辦公室外的錄音；文獻同上，頁 342. 關於羅伯·甘迺迪對這段對話的詳細重述（但他記錯日期），見文獻：Robert Kenney, pbk. Ed. *Thirteen*

在這時刻有些誇大其詞，但這些話傳達的重點是，對甘迺迪來說，什麼都不做絕對不是值得認真考慮的選項。

選項二：外交施壓

他們也考慮了兩種外交施壓的基本做法。前任駐蘇聯大使查爾斯·鮑林（Charles Bohlen）與湯普森提議向赫魯雪夫秘密提出最後通牒、要求他撤回飛彈，也讓他有機會只要辦到這點，就不會出現公開對抗或是軍事行動。

阿德萊·史蒂文森提出另一種外交手段，即訴諸聯合國或「美洲國家組織」，請他們對古巴進行檢查；同時並進行談判，在雙方都有所讓步的情況下，要求蘇聯撤除飛彈。這些談判的最終結果可能包括古巴成為中立國，美國撤出關塔那摩基地、或是美國的「木星」飛彈撤離土耳其或義大利、或兩地都撤離。

這兩種外交手段都有其缺點。如果派遣密使與赫魯雪夫交涉、要求他撤離飛彈，這可能會帶來無法接受的後果。一方面，這會讓赫魯雪夫想要掌握外交主動權；一旦古巴被攻擊，他也許會採取戰略報復行動，同時靜待美國國內外的輿論聲浪逼使美方與蘇聯舉行會議，如張伯倫與希特勒召開的慕尼黑會議一般。另一方面，美國提供的最後通牒可能會讓任何一個強權都難以在不另提相對提議（counterproposal）的情況下默默接受。在峰會中與赫魯雪夫對峙的局面肯定會導致各界要求美國讓步，而且美國在土耳其部署飛彈與蘇聯在古巴部署飛彈這兩者間表面上的相似也不會被忽略；蘇聯能在聯合國安理會中對任何決議案投下反對票。外交談判進行的同時，古巴的飛彈可能就已經設置完成，可以作戰了。

不過，為什麼不乾脆將「木星」飛彈撤離土耳其與義大利，用來換取蘇聯將飛彈撤出古巴呢？很少人認為這些飛彈具有真正價值。美國在一九六一年春季就已經要求土耳其放棄部署計畫，但土耳其堅持繼續執行計畫，美方也同意。然而，美國也在研議計畫，擬承諾在土耳其離岸部署美國的核子飛彈潛艦、維護土耳其的國防安全，藉以取代「木星」飛彈——至少是象徵層面的替代軍備。然而，甘迺迪相信，此時「不該讓步；這會讓歐洲確認，為了維護美國在與他們無關地區握有的利益，我們會犧牲他們的安全，進而分裂『同盟方』（the Alliance）。我們不該採取外交守勢；相反地，我們應該將蘇聯的欺騙行徑、還有他們對世界和平的威脅公諸於世。」甘迺迪相信，在這個時機採取這樣的行動「會讓世界知道，我們是因為受到恐嚇而被迫放棄原本的立場。」美國或許在某個時刻會承認自己願意撤回部署在歐洲的飛彈，但這種事只會在未來發生。²³⁴

Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis (New York: W.W. Norton, 1969), p. 67.

²³⁴ 此發言出於十月二十日下午決定性「國安會」會議的紀錄，節錄於以下文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 199, from *FRUS 1961-1963*, vol. 11, pp. 126-36.

選項三：秘密接觸卡斯楚

美國只需讓卡斯楚做選擇：「與蘇聯拆夥，或是自己倒台」，這次危機就可以成為拆散古巴與蘇聯共產勢力的契機。魯斯克提出這個主意時，他認為這計畫或許只有「百分之一的機會」，但「如果卡斯楚知道他正處在致命的危險處境中」，或許他就會終止與莫斯科的同盟。²³⁵ 然而，執委會並不認為這項提議會讓卡斯楚心動。這種提議或許會讓卡斯楚心生警惕、提防美國的意圖，同時讓外交談判陷入糾纏，這也正是向赫魯雪夫下最後通牒這個做法的缺陷。最後，這個選項的另一個缺點當然也在於，這些飛彈還是受到蘇聯的牢牢掌控。

選項四：入侵古巴

美國也可以藉此機會採取行動，不但除去古巴的飛彈，更除掉卡斯楚。美國已經具有入侵古巴的應變計畫、也曾進行演習。危機商議的第一天，甘迺迪就指出，部署在古巴的飛彈顯示「我們當初的豬灣行動〔一九六一年美國與古巴流亡人士合作的攻擊行動〕其實是正確舉動；我們當初是對的。〔我們能選擇的情況〕要嘛是越來越好，不然就是越來越糟。」泰勒將軍回答：「總統先生，我很悲觀。我們是有戰爭計畫可以讓你考慮，這會需要動員二十五萬名來自陸軍、海軍與空軍的兵力，才能攻下一年半以前我們發動一千八百名古巴人攻擊的小島。現在我們的評估已經改變了……」他不再繼續講下去。²³⁶

入侵古巴被認為是萬不得已的最後選項；這會是大規模而成本高昂的作戰行動，讓美國深陷於—泰勒所說的—古巴的「深泥潭」中。這會迫使美國軍隊正面對抗蘇聯軍隊，成為冷戰中超級強權地面部隊直接作戰的第一起案例。這種邊緣政策的風險是核戰爆發的災難後果，包括蘇聯同樣入侵柏林以作為報復。

選項五：空襲

另一個遠比入侵古巴更乾淨俐落的做法是，以傳統的閃電空襲來摧毀古巴的飛彈基地。對於蘇聯企圖欺瞞而部署飛彈的行動，這種做法就是他們應得的堅定而有效的回應。在古巴飛彈能夠作戰而對美國發射核子彈頭以前，空襲就能將之摧毀。立即進行空襲能避免的風險包括，避免蘇聯知道美國已經發覺飛彈存在並率先行動、藏匿飛彈而使襲擊難以達成，並在外交與軍事方面發起對抗行動。空

²³⁵ 關於十月十六日晚間的討論，見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 82-83. 十月二十五到二十六日間，這個概念—以另一種形式—再次浮上台面，並認真商議。甘迺迪與顧問群同意向卡斯楚傳遞訊息，但訊息還沒透過中介的巴西政府傳達給卡斯楚，赫魯雪夫就已經讓步，因此也

就沒必要傳達訊息了。文獻同上，頁 458-62，與頁 462 的註解 16.

²³⁶ Ibid., p. 91.

襲能讓美方握有使對方措手不及的軍事優勢。就在戰機接近目標的同時，甘迺迪可以對全國與對蘇聯發表公開聲明，講明這項行動的理由，並警告莫斯科不得報復。

甘迺迪一開始傾向於選擇這個做法，並一直感到心動。然而，四個難題也讓這個選項的減少不少吸引力。

首先，美方是否有辦法維持小規模並且緊密集中的空襲行動？即使空襲能摧毀飛彈基地，蘇聯的 MiG-21 與 IL-28 轟炸機也可能會攻擊美國東南部。泰勒一再要求甘迺迪注意這個問題，也重視參聯會剛達成的結論：美國東南部的空防能力弱得可憐。如果佛羅里達的城市遭受轟炸、而美軍居然連試圖摧毀 MiG 與 IL-28 戰機與其基地的行動都沒有，美國人民肯定大為憤怒；但如果將這些戰機與基地也列進空襲目標，就會明顯擴大空襲規模。同時，如果發起大規模空襲行動、卻不試圖摧毀會造成戰機飛行員傷亡的敵方空防，任何一個負責任的空軍軍官都無法贊同這種行動。到了十月十八日時，甘迺迪的顧問團已經接近達成共識，認為唯一可行的空襲行動必須包括襲擊空防基地與轟炸機，而這就需要出動數百架轟炸機來攻擊古巴各地，更可能會導致局勢混亂與卡斯楚政權垮台，將美國捲入入侵行動。



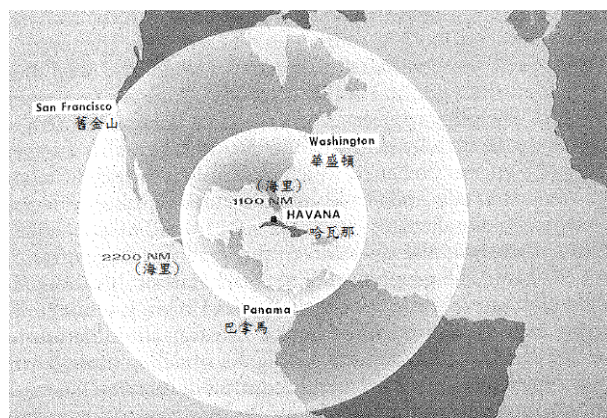
羅伯特·麥克納馬拉在古巴飛彈危機的高峰期間召開記者會。圖片來源：UPI/Corbis-Bettman。

為了反駁這個論點，彭岱與艾奇生主張進行範圍較小並精確的攻擊。事實上，就在十月二十日——決定採取封鎖行動的關鍵日——甘迺迪總統面前也擺著兩種空襲選項，一個規模較小、一個較大。甘迺迪顯然比較認可規模小的版本，但兩種都被推翻。

其次，空襲行動會殺害飛彈基地——與其他地方（如果空襲規模較大的話）——的俄國人；針對強權國家軍隊與人民發動的攻擊不可能讓人等閒視之。甘迺迪擔心，屆時美國會遭受飛彈攻擊，因而被迫必須發佈史無前例的緊急民防計畫，保衛並疏散各大城市。蘇聯在必須報復的沉重壓力下，可能攻擊柏林或土耳其。這

些都是甘迺迪推演出的情況。有人問：如果蘇聯攻入柏林，當地美軍面對敗局，到時候我們該怎麼辦？鮑爾回答，「就會全面開戰。」彭岱同意：「那會是全面開戰。」甘迺迪問：「你們指的是核戰？」其他人同意。一分鐘後，甘迺迪強調，「問題的真正癥結是我們要採取什麼行動來降低核戰爆發的可能性，因為核戰顯然就是最慘烈的失敗局面（the prime failure）——對我們來說這是很明顯的事。而且時我們也要與盟友保持相當程度的團結。」²³⁷

第三則是關於預警系統的問題。鮑爾在執委會中提出，突襲行動會像「珍珠港事件」。這種行為被認為是蘇聯才做得出來、美國不會做的。」預警的問題無法可解；毫無事先警告就發動突襲似乎相當令人厭惡。魯斯克說，這行動就是要「終其一生都在眉毛上帶著該隱的印記」。²³⁸



古巴危機期間，這張地圖以各種形式廣泛出現在媒體報導中。圖片來源：John F. Kennedy Library.

第四，空襲可能無法摧毀所有的飛彈，也無法確保蘇聯未來不會進行同樣的部署。參聯會打從一開始就主張入侵，其部分原因就是為了一勞永逸。泰勒原本不同意，但在情報顯示遠程彈道飛彈（IRBM）發射台與中程彈道飛彈（MRBMs）的架設情況後，泰勒也同意參聯會其他成員的意見，認為如果要根本解決蘇聯的部署，就需要同時進行空襲與入侵兩種行動；而正是鮑林在他反對無預警空襲的有力論點中所稱的，會使緊張局面節節升高的連鎖反應（chain of escalation）。鮑林認為，「這會立刻發展成我方與古巴之間的戰爭，不只是提議所說的、乾脆俐落的快速摧毀飛彈基地而已。而且，我也合理地確信，如果蘇聯在當地（土耳其或義大利或柏林）採取報復行動，我方『同盟』（the Allied）的反應肯定是斷然反對我們……我強烈認為，任何關於規模有限的迅速突擊行動的設想，都只是幻想而已，而且會一步步帶來我方與古巴正式開戰，繼而大幅提高全面戰爭爆發的

²³⁷ 這是十月十八日的討論。文獻同上，頁 144。

²³⁸ 這是十月十八日的討論，文獻同上，頁 143（鮑爾的發言）與 149（魯斯克的發言）。在這之前，鮑爾已經在交給甘迺迪的備忘錄中語氣激昂地寫下這個論點。

可能性。」²³⁹

選項六：封鎖

一些形式的封鎖行動可以作為間接軍事行動，這個選項是麥納馬拉在十月十六日首次提出；在甘迺迪總統與他的顧問團逐步解析其他選項時，這個提議越來越具吸引力。不過，對古巴實行禁運軍事物品的海上封鎖，這行動卻也不是毫無問題。

首先，光是用詞就帶來極大的困難。許多顧問都提出，封鎖是個必須伴隨向古巴宣戰才會進行的敵意行動。然而，十月十九日時，國務院與司法部的法學專家就已達成結論：美國必須避免開戰，但根據以防禦西半球安全為目標的《里約條約》(Rio Treaty)，若美國的封鎖行動要在法律上站得住腳，只有透過在「美洲國家組織」中獲得三分之二會員國贊成票的決議案。

其次，美國有辦法封鎖古巴、而不招致蘇聯對柏林進行報復嗎？雙方都進行封鎖，結果可能會是雙方都取消封鎖，而美國回到原點，讓蘇聯有更多時間完成飛彈的部署工作。

第三，封鎖的可能後果與空襲行動的缺點相似；若蘇聯運送武器的船隻遇到封鎖線仍不停止，美國將被迫率先開火，引起報復行動。更有甚者，卡斯楚可能會攻擊美方封鎖古巴的船隻；這個可能性、加上蘇聯報復的可能性，都讓甘迺迪在十月二十二日告訴國會各領袖，就算是進行封鎖，「我們或許可能會在未來二十四小時內帶來戰爭。」²⁴⁰

最後，封鎖行動要怎麼關聯到存在於古巴境內、並每天一步步逼近設置完成的飛彈？封鎖會讓蘇聯獲得使用拖延戰術的空間，因而有餘裕完成飛彈的設置工作。「這是種緩慢死亡的狀態，」羅伯·甘迺迪抱怨，「它逐步建立，用幾個月的時間發展茁壯，而在這段時間你會聽到所有人都為了它而咆哮尖叫。」²⁴¹

湯普森在十月十八日的白宮會議中主張封鎖行動時，甘迺迪總統隨即談到這個重大問題。他問：「那我們要拿古巴已經存在的武器怎麼辦？」

湯普森的回答也很精簡：「要求他們拆除，並說我們會持續監控，如果他們還是武裝飛彈，我們就會自己動手拆除。然後或許就說到做到。」他繼續表示，

²³⁹ 出自鮑林十月十七日的備忘錄，這段話在十月十八日的白宮會議中由魯斯克完整唸出；文獻同上，頁 130。鮑林因赴任其廣為人知的法國大使職位而在當日早晨離開美國。

²⁴⁰ Ibid., p. 264.

²⁴¹ 出自十月十八日的會議討論，文獻同上，頁 138.

「我想我們應該不抱任何幻想，也就是要認清，也許最後封鎖行動還是會導致一樣的結果〔攻擊〕。但我們是在完全不同的表態與背景下這樣做，而這樣做的危險程度也比激起大規模戰爭小多了。」²⁴²

湯普森的回答強調出，封鎖選項有兩大不同形式，各自對應到正在討論中的兩種外交手段。湯普森與前任財長道格拉斯·狄倫是首先提議將封鎖行動與鮑林的「最後通牒」手段同時進行。這個做法——也獲得約翰·麥康與羅伯·甘迺迪的支持——將以封鎖為開端，拒絕細節談判，要求移除飛彈，並威脅進行更進一步的軍事行動。²⁴³

但其他封鎖行動的支持者卻將之視為展開談判的機會。在這個獲得麥納馬拉、史蒂文森與索倫森支持的做法中，美國指尋求凍結現狀，而不要求移除已經存在於古巴的飛彈。同時並安排談判，包括峰會，藉以達成雙方各自讓步的協議，包括撤除古巴飛彈，以及美方在古巴的關塔那摩基地、或是在土耳其與義大利的「木星」飛彈方面退讓。這兩種不同的封鎖選項在十月二十日呈現在甘迺迪的面前。

無論是哪一種封鎖行動，都有以下幾項優點：（一）這是介於毫無作為與發動攻擊之間的中間路線，積極程度足以傳達意志堅定的訊息，但又不至於像攻擊行動一樣躁進。（二）這會讓赫魯雪夫必須肩負選擇下一步的重擔；只要他阻止蘇聯船艦硬闖封鎖線，就能避免直接軍事衝突。（三）對美國來說，加勒比海的海戰是唯一可能接受的軍事對抗選項。就在自己家門口，海上封鎖將讓人難以攻克。（四）在封鎖行動中，美國展現傳統軍事力量，並因此能夠在後續不涉核武的行動有效提出威脅；所有這些行動中，美國都握有相當顯著的在地優勢。

然而，在封鎖這個選項在十月二十至二十一日改良成同時進行封鎖與最後通牒的做法後，美國才終於決定選擇採取這個手段。²⁴⁴ 也就是說，在進行封鎖的同時，也要求撤除飛彈。美國不會提供任何峰會或其他直接談判的管道，不讓核心問題受到延後或混淆。封鎖的軍事行動會傳達出對抗迫在眉睫的緊急感。

因此，封鎖只會是第一步，形同某種鳴槍示警的行動。美國仍然以直接軍事行動威脅古巴，但這種行動被延後了。不過，封鎖與攻擊只是一線之隔而已。甘

²⁴² Ibid., p. 137.

²⁴³ 事實上，狄倫是第一個提出這個概念的；他在十月十七日晚間交給甘迺迪的備忘錄中提到這點。見文獻：C. Douglas Dillon, "Memorandum for the President," reprinted in Laurence Chang and Peter Kornbluh, eds., *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader* (New York: New Press, 1992), pp. 116-18.

²⁴⁴ 見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 202-03, 208-13. 這些資料包括十月二十一日國安會會議的內容節錄，出自以下文獻：FRUS 1961-1963, vol. 11, pp. 141-49.

迺迪早在十月十八日就開始傾向於選擇封鎖這個選項，但十月二十二日他還向國安會解釋：「打從一開始，閃電攻擊就是個相當令人心動的選項，我直到昨天早上才真的放棄這個想法。……看來我們會面對珍珠港事件中的一切困難，而無法完成任務。這種任務只能由入侵行動來完成。」²⁴⁵ 甘迺迪知道，這項任務仍然擺在面前。

為何蘇聯撤離飛彈？

十月二十八日週日早上，蘇聯透過廣播傳達訊息，讓危機的關鍵階段告一段落。赫魯雪夫宣布，蘇聯決定「解除那些你們描述為具攻擊性的武器，並將它們裝箱運回蘇聯。」²⁴⁶ 美國的目標已經達成。顯然地，美國有些舉動是做對了；但我們仍不清楚蘇聯是基於什麼原因而決定撤離飛彈。

對許多古巴飛彈危機的分析專家——尤其是美國軍方內部的專家——來說，答案相當直接。美國擁有壓倒性的戰略與戰術優勢。在戰術方面，美國的船艦、戰機與人力都足以在加勒比海進行任何可能的行動；在戰略方面，美國軍力足以威脅對蘇聯造成核子浩劫。由於這種壓倒性的戰略與戰術優勢，一旦美國傳達出希望飛彈移除的決心並讓人相信其意志，結果就可以確定了。甘迺迪在十月二十二日的聲明與封鎖行動，都強調了美國會迫使飛彈移除的堅定立場。其他的，就是蘇聯要計算他們還能採取什麼行動，並將飛彈撤走。

一些針對蘇聯撤離飛彈問題的戰略分析人士已經改善了這個解釋。在托馬斯·謝林（Thomas Schelling）對這些事件的分析中，他認為，在稍早的「嚇阻威脅」（deterrent threats）未能阻止蘇聯在古巴部署核武後，封鎖行動是個成功的「強力威脅」（compellant threat）。²⁴⁷ 亞歷山大·喬治寫道，封鎖行動會「提醒蘇聯領導人甘迺迪的堅定決心，會讓赫魯雪夫相信他嚴重失算了、也讓他有機會和平解決這次危機……加上加勒比海地區的美國軍力擴張，封鎖行動就能造成足夠的施壓與談判籌碼，使赫魯雪夫同意在甘迺迪能接受的條件下撤離飛彈。」²⁴⁸ 也許最仔細而持續進行的戰略分析來自以下亞伯特與羅貝塔·沃爾斯泰特（Albert and Roberta Wohlstetter）所寫的分析文章：

²⁴⁵ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 230.

²⁴⁶ Khrushchev to Kennedy, 28 October 1962, in Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, p. 189.

²⁴⁷ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), pp. 80-83. 不過謝林也承認，「更孤立的行動也有威脅效果」（Schelling also recognizes the “threat of more isolated action.”）。

²⁴⁸ Alexander L. George, “The Cuban Missile Crisis: Peaceful Resolution Through Coercive Diplomacy,” in Alexander L. George and William E. Simons, eds., 2d ed. *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 114.

美國的威脅做法是不涉核武的在地行動，其暴力程度非常有限，而且行動只是登船。在使用武力這條階梯上，向上攀升的過程中會有許多平台，許多決策點，此時雙方都可以選擇要往上爬、還是向下移動。蘇聯若以飛彈攻擊美國、並招致美國以核子武力報復，這就是俄國的災難了。²⁴⁹

蘇聯為什麼撤離飛彈？「為了避免發生蘇聯可能會落敗的傳統武力衝突，赫魯雪夫主席退後而往下走。如果他不想在這個層級有所退讓，就必須不負責任地造成危險層級遠高於此的風險。」²⁵⁰

這則對於蘇聯撤離飛彈的解釋，其主要論述問題在於它集中在封鎖行動上，認為這行動就足以展現美國的決心。但是，封鎖有發揮效果嗎？或者，封鎖——如許多反對者所預期——反而是失敗了？因為，歸根結底，對於已經安置在古巴島上、並即將迅速建設到可作戰階段的飛彈而言，封鎖有何影響？封鎖行動展現出美國有意願升高戰備，即使承擔在當地海域展開不涉核武的海戰風險也在所不惜，包括這種軍事對峙可能造成的一切外交後果。這迫使赫魯雪夫在以下選項中做選擇：（一）避免攤牌，避免蘇聯船艦出現在該地區；（二）服從封鎖，讓船艦停下並接受搜查；（三）違抗封鎖，挑釁並逼使美國第一個動武。但如果他選擇第一個選項，何不也繼續完成二十四個已經位在古巴的中程彈道飛彈（MRBM）發射台的建設——包括三十六枚正式與六枚訓練用、總計四十二枚飛彈？

誠然，這不正是發生的事嗎？一艘明顯不可能運載非法禁運品的蘇聯油輪「布加勒斯特」（Bucharest）號，就在表明自己身份之後，獲准通過封鎖線。一艘東德的客輪也獲准通過。一艘蘇聯包租的黎巴嫩貨輪「馬如克拉」（Marucla）號，運載的貨品只有卡車、硫磺與零組件等，當時也停下而被搜查。（但另一艘蘇聯包租的瑞典船艦卻違抗封鎖而強行通過，而美國選擇不開火。）幾艘開往古巴的蘇聯乾貨船在封鎖線前就停止而掉頭離開，其中一些美國推測或許載有武器。古巴境內的準中程飛彈正在加快設置工作、幾近完成，並在十月二十七日前就能為軍事行動做好準備。對於聲稱美國的封鎖行動讓蘇聯決定撤離飛彈的說法，這些事實似乎都否證了這項論點。

甘迺迪總統在宣告進行封鎖的聲明中強調，這只是初步措施。美國毫不掩飾地在佛羅里達大幅擴軍、增設兩萬名入侵部隊；數百架美國戰術戰鬥機集結到可輕易攻擊古巴境內目標的機場。十月二十七日週六晚間，麥納馬拉從空軍預備役將二十四個飛行中隊（troop-carrier squadrons）召集至現役部隊，共計一萬四千

²⁴⁹ Albert Wohlstetter and Roberta Wohlstetter, *Controlling the Risks in Cuba*, Adelphi Paper no 17 (London: International Institute for Strategic Studies, 1965), p. 16. 作者也指出，美國「如果有必要，會採行下一步舉動」。

²⁵⁰ Ibid., p. 16.

人。因此，封鎖行動只是第一步，隨後而來的是一連串構成空襲或入侵威脅的舉動。

在甘迺迪即將公開演說的消息傳到克里姆林時，蘇聯方面就開始進行商議。在還不知道甘迺迪會講什麼內容的情況下，赫魯雪夫就做好最壞打算。他認為，美國或許會宣布封鎖，隨後毫無其他行動；但他也相當擔心美國直接攻擊古巴，因此不斷思索蘇聯政府該如何回應這種攻擊。蘇聯可以將核武控制權移交給古巴政府，讓古巴回應美國攻擊。不過，赫魯雪夫向蘇聯其他官員保證，他不會讓卡斯楚使用中程彈道飛彈（MRBMs）來威脅美國。²⁵¹ 在這種情況下，他們實際上自然是毫無異議地假設美國會空襲古巴。

在蘇聯方面憂心忡忡地商議甘迺迪會有什麼舉動後，他宣告進行封鎖行動的演說消息讓他們不憂反喜，鬆一口氣。身在華盛頓的杜布萊寧向蘇聯匯報時，他將美國的舉動解釋為意圖扭轉美國正在喪失全球權力的趨勢，反映出美國對柏林問題的擔憂。他警告，美國正在為一次實力的真正考驗做準備。他也建議，莫斯科應該威脅對柏林進行某些舉動：首先實施地面封鎖，「暫時不封鎖航空路線，因而不會立刻激起對峙。」然而，杜布萊寧也補充，莫斯科不應急切行動，「因為，不用我說你們也知道，如果局勢極端惡化，對我們不會有好處。」²⁵² 美國並未攻擊古巴一事讓蘇聯領袖大為鼓舞，他們認為封鎖是種較軟弱的回應，讓他們還有政治操作的空間。因此，第二天他們對甘迺迪的要求發佈了毫不讓步的斷然回應。

正如甘迺迪與其顧問團所預期的，蘇聯並未考慮針對柏林進行報復。值得注意的是，杜布萊寧從華盛頓發電報至蘇聯的匯報中，就有提議這種行動。此外，蘇聯一名外交部副部長也進一步提議對西柏林施壓，藉以回應美國的封鎖行動。但赫魯雪夫似乎瞭解自己已經深陷困境了。當時與會討論的一名蘇聯官員在日後回顧時指出，提議針對柏林進行報復的意見「引起赫魯雪夫相當尖銳——我會說相當激烈——的反應」；他說他「不會依循這種建議而行動……我們不想為衝突火上添油。」²⁵³ 以這層意義看來，也許沃爾斯泰特的論點是正確的：美國握有戰略與戰術上的優勢。不過，蘇聯方面的顧問已經在考慮針對柏林進行報復，這也是明顯的事實。

赫魯雪夫確實下令許多——儘管不是全部——蘇聯船艦在封鎖線前掉頭（turn around）；其他繼續駛向古巴的船艦顯然是意圖用來測試美國的決心。赫魯雪夫

²⁵¹ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," pp. 240-43.

²⁵² Dobrynin to Foreign Ministry, 23 October 1962, in *Bulletin of the Cold War International History Project*, No. 5, Spring 1995, pp. 70-71.

²⁵³ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 152.

在十月二十四日傳給甘迺迪的訊息相當挑釁：在信中，他說他會要求蘇聯船長無視美國的隔離措施。赫魯雪夫也公開要求與甘迺迪舉行峰會。

但第二天一早、十月二十五日時，赫魯雪夫就從前一天的挑釁態度轉變為和解語氣，至少在執政「主席團」開會商議時是如此。他表示，他不想再與甘迺迪以「尖刻言詞」（“caustic remarks”）交鋒；相反地，他希望能試著解決危機。他也表示，他已經準備好要「解除飛彈，讓古巴成為和平地區。」他提議對美國提出以下條件：「對我們承諾不會入侵古巴，我們就會移除飛彈。」他也準備允許聯合國檢查飛彈設置地點。不過，首先他希望可以「觀望一陣子」，先確定甘迺迪不會讓步。²⁵⁴



甘迺迪總統向全國發佈聲明。圖片來源：John F. Kennedy Library.

就在同一天，蘇聯政府據推測已收到美國允許「布加勒斯特」通行至古巴的消息。第二天、即十月二十六日，一連串警告美國將對古巴進行軍事行動的情報——其中一些是基於謠言的假消息——激使赫魯雪夫採取行動。²⁵⁵ 他立即採取幾項措施。他發送命令，要求接受聯合國秘書長宇譚（U Thant）的提議，避免在隔離線出現對抗舉動，因而承諾讓蘇聯船艦遠離該線。他也口述一封寄給甘迺迪的私人長信，提議以和平方式解決危機。他在信中表示，如果美國承諾不會入侵古巴，「我方軍事專家出現在古巴的必要性就會消失。」²⁵⁶

根據甘迺迪與顧問團的推測，這種種蘇聯願意以撤離飛彈換取美方承諾不入侵古巴的跡象，都顯示赫魯雪夫已經下定決心，根本性地決定不要為了在古巴部署飛彈而甘冒軍事對抗的風險。另一方面，赫魯雪夫提供給甘迺迪的只是交換的暗示，不是具體承諾。而且，由於這是私下通信，他也對卡斯楚隱瞞自己計畫中

²⁵⁴ Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble,” p. 259.

²⁵⁵ Ibid., pp. 257-58, 260-62.

²⁵⁶ Ibid., p. 263.

的舉動。因此，他可能是在持續進行他在十月二十五日向「主席團」提到的拖延戰術，而同時古巴境內的蘇聯軍隊也在趕工，將飛彈建設到能夠作戰的程度。

出於某些仍然無人知曉的原因，第二天、即十月二十七日早晨，赫魯雪夫判斷自己可以進一步試探美國的底線。他低估美國決心的原因或許在於美國執行——或未能執行——海上隔離。赫魯雪夫的兒子指出，他父親當時覺得有必要至少派一艘船（即「布加勒斯特」號）通過封鎖線，也驚喜地發現美國讓它通過。蘇聯駐古巴大使阿列克謝耶夫事後表示，美國的封鎖其實有如紙糊一般，因為它顯然毫無作用（without effect）地讓一些船隻通過了。²⁵⁷ 美國官員相當擔心，他們對於隔離的選擇性執法是否會讓莫斯科覺得美國雙重標準或過於軟弱。目前仍不清楚當時赫魯雪夫與其顧問群實際上是怎麼看待這些事件的。

赫魯雪夫召集「主席團」並解釋，他認為美國再也不敢攻擊古巴：「我們必需將美國沒有攻擊古巴這件事列入考慮。」此時距離甘迺迪的演說已經五天，什麼事都沒有發生。「對我來說，他們現在還沒準備好要這麼做。」沒有人能保證美國不會發動攻擊，所以赫魯雪夫打算提出另一項更具體的提議，同時等於承認古巴飛彈的存在。不過，他也會將美國部署在土耳其的飛彈列入談判項目中；這樣做「我們就會贏，」他說。²⁵⁸

正如很少有證據能解釋為什麼赫魯雪夫會扭轉他對美國意圖的評估，也很少有證據能解釋為什麼他現在會選擇將土耳其列進談判。儘管土耳其議題不斷在出現在街談巷議中、是媒體猜測的話題之一，但傅爾森科與納夫塔利指出，土耳其境內的「木星」飛彈實際上在此之前都還不是蘇聯「主席團」在危機期間的討論議題之一；也沒有人建議把移除這些老舊衛星作為重要目標。

如果赫魯雪夫有在他十月二十六日寄給甘迺迪的私人信件中提到土耳其一事，美國對這項新提議的反應就會大為不同。對甘迺迪或他的顧問團而言，土耳其的飛彈都用處不大；但在這時機提出土耳其議題，就引發一些明顯的問題。美國難道不會將此視為迥異於十月二十六日信件的蘇聯談判立場轉變？任何一個思考周到的分析人士當然都會指出，至少這很可能會讓美國懷疑蘇聯會從談判結果得到什麼利益——而非讓美國接受蘇聯的提議——因而提高美國採取軍事行動的可能性。沒有證據顯示蘇聯政府有考慮到這方面的危險；一名內幕人士只記得，赫魯雪夫在十月二十七日提出的提議「提高了大家對於更進一步談判的期望」。²⁵⁹

²⁵⁷ 見文獻：Lebow and Stein, *We All Lost the Cold War*, p. 115; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, p. 67, n. 107.

²⁵⁸ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," p. 274.

²⁵⁹ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

隨後，赫魯雪夫決定將此提議公諸於世，因而更進一步減少他最新倡議的成功機會。公開以後，美國極不可能接受這項提議，尤其鑑於這種交換條件對「北約」來說代表什麼意義。公開交換條件也許可以讓赫魯雪夫挽回面子，但如果美國拒絕——幾乎任何分析家都已經預期到這點——就顏面盡失了。就在美國打算開始討論的時候，土耳其——儘管莫斯科方面似乎完全沒有人考慮土耳其的態度——卻公開拒絕這項提議。卡斯楚肯定也預期美國會拒絕；駐哈瓦那的蘇聯大使向莫斯科報告表示，卡斯楚直到該時刻都還相當安心。²⁶⁰

也沒有任何證據顯示赫魯雪夫有分析過這一點，抑或「主席團」的任何成員有提出這一點。一名赫魯雪夫的參謀日後回憶，這項新提議透過電台廣播而公開，是為了節省傳送時間，而且「沒有人能預料到我們會因為公開土耳其的部分而給白宮新增困難。」²⁶¹

也許正如若干美方人士所料，赫魯雪夫的行動並不像表面上看起來的那樣有欠考慮。也許赫魯雪夫提出這樣的建議是為了使談判陷入僵局，而非有所進展。這條件一開始構想目標就只是為了成為公眾話題，不是為了讓美國接受。蘇聯可能甚至希望美國隨後會有所退讓，同意舉行冗長並毫無結果的談判。不過，蘇聯仍須考慮以下風險：美國可能會新增軍事行動來提高對抗。事實上，這就是甘迺迪每個顧問的反應方式。

十月二十七日，美國即將攻擊古巴的警告訊息傳到莫斯科，驚醒赫魯雪夫自滿的美夢。卡斯楚向赫魯雪夫傳達訊息，宣稱美國會在未來二十四到七十二小時間發動攻擊，這「幾乎是無法避免的事」，或許是大規模空襲，但也可能是入侵。卡斯楚敦促，若美國確實入侵，則赫魯雪夫應考慮「消除這種危險」，顯然是指蘇聯使用核武攻擊美國。「無論這個決定有多艱難、多恐怖，」卡斯楚寫道，「我相信，都已經別無辦法。」²⁶² 古巴防空部隊開始擊落美國的偵察機，一架美國U-2 偵察機被古巴境內的蘇聯的地對空飛彈（SAMs）擊落，飛行員身亡。

十月二十七日下午稍晚在莫斯科，赫魯雪夫得知其公開提議立即遭美國在新聞聲明中駁回；據傳他相當擔憂U-2 偵察機被擊落一事，肯定也對卡斯楚那封似乎在敦促他使用核武攻擊美國的訊息感到有些不安。數日後，在他傳給卡斯楚的另一封訊息中，赫魯雪夫稱卡斯楚那封信「非常令人驚恐」：「你提議我們應該當首先以核武攻擊敵國領土的的那一方；」他補充，「當然，你理解這將導致事態

²⁶⁰ Alexeev to Foreign Ministry, 27 October 1962, in a set of documents collected by the Cold War International History Project and translated by the Center for Science and International Affairs at Harvard (hereinafter CWIHP/Harvard Collection).

²⁶¹ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

²⁶² Alexeev to Foreign ministry, 25 October 1962; Castro to Khrushchev, 26 October 1962, both in CWIHP/Harvard collection.

演變到什麼地步。這不會僅僅只是一次攻擊而已，這會是一整個熱核世界大戰（thermonuclear world war）的開端。」²⁶³

一封甘迺迪致赫魯雪夫的公開訊息在十月二十七日週六深夜到達莫斯科。該訊息要求蘇聯撤離「攻擊性武器」並核實無誤；作為交換，美方承諾不侵略古巴。

美國政府瞭解，該訊息包含許多不同信號；魯斯克也公開承認這點。十月二十七日晚間，他列出「今天發生了七件事，」「都一再增加赫魯雪夫的壓力，其後果也是我們能夠承受的。」這七件事包括：（一）早晨，白宮發佈聲明，拒絕赫魯雪夫在廣播中提出的土耳其—古巴交換提議；（二）向聯合國傳遞訊息，澄清美方會在何處進一步攔截駛往古巴的船艦；（三）下午，國防部發佈公告表示，儘管美方偵察機被擊落，但仍會堅持繼續監控古巴；（四）向聯合國秘書長遞送簡短訊息，拒絕赫魯雪夫提出的交換條件；（五）下午稍晚（華盛頓時間）向赫魯雪夫發送公開信，這事實上是針對赫魯雪夫前一天私下訊息的正面回覆，提議以美方不入侵古巴的承諾來換取蘇聯移除飛彈；（六）麥納馬拉召開記者會，召集預備役的空軍中隊以做好進一步入侵的準備；以及，（七）根據計畫，向聯合國提出關於蘇聯船艦逼近封鎖線的警告。²⁶⁴

十月二十八日早晨的蘇聯「主席團」召開會議時，赫魯雪夫一開場就徹底轉變他對美方危險的評估。這次他告訴「主席團」其他成員，他們「正面臨戰爭與核子災難的危險，可能會有毀滅全人類的危險。」他繼續表示：「為了拯救世界，我們必需退讓。」²⁶⁵

總而言之，封鎖行動並未讓赫魯雪夫改變心意；只有在加上其他進一步行動——意即，執委會第一週開會討論期間出於本章稍早討論到的原因而否決掉的其他選項——的情況下，封鎖行動才成功迫使蘇聯撤離飛彈。如果沒有空襲或是入侵古巴的威脅，只有封鎖行動仍不足以迫使蘇聯移除已經部署在古巴境內的飛彈。

另一種相關解釋則是，赫魯雪夫之所以讓步，是因為軟硬兼施有其效果。十月二十七日晚間，當羅伯·甘迺迪將甘迺迪的信件傳給杜布萊寧時，他將美方會有進一步行動的威脅表達得很清楚，並說，時間已經不多。杜布萊寧提出關於「木星」飛彈的問題。依循魯斯克的提示，羅伯·甘迺迪表示，目前不會有這方面的協議，因為這件事涉及「北約」；但他也說，他能私下向蘇聯保證，四到五個月後「木星」飛彈就會撤離。²⁶⁶ 魯斯克這個主意的巧妙之處在於，這個提議避開

²⁶³ Khrushchev to Castro, 30 October 1962, in released correspondence at JFKL.

²⁶⁴ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 616.

²⁶⁵ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble," p. 284.

²⁶⁶ 見文獻：McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices About the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), pp. 432-34; 羅伯·甘迺迪關於這次會面的記述出現在一份寫

了任何關於互惠交換條件的規模或行動時間表的談判，同時將「木星」議題移到台面下，將之視為拖延的藉口。赫魯雪夫這項提議有害的部分在於其提出的形式，而不是提議的內容本質。²⁶⁷ 羅伯·甘迺迪警告軍事行動迫在眉睫，而這種迫切性是真的。如果羅伯·甘迺迪認為自己的哥哥會讓自己成為騙子的話，他就不會說出這樣的威脅了。甘迺迪總統自己在十月二十九日思索道，「我們在週六〔十月二十七日〕晚上決定要在週二〔十月三十日〕開始轟炸。這很可能是俄國方面最後這麼做〔退讓〕的原因之一。」²⁶⁸

無論如何，赫魯雪夫決定退讓的原因顯然既不是出於羅伯·甘迺迪透過杜布萊寧傳達的軟性訴求，也不是他的硬性威脅。根據傅爾森科與納夫塔利的分析，杜布萊寧關於他與羅伯·甘迺迪對談而充滿慘澹不祥意味的報告透過電報從華盛頓送達之前，赫魯雪夫就已經對「主席團」(譯按：原文為「政治局」(Politburo))宣布他的新決定。美方關於撤離「木星」飛彈的提議事實上並沒有讓人安心；這個訊號被威脅與迫切的整體語調完全壓過，讓赫魯雪夫本就已經做出的決定更加強化並迅速執行。將電報摘要念給「主席團」聽的職員日後回顧，「由安納托里·杜布萊寧所傳、美國總統弟弟的一整份訊息大要讓『主席團』認為，算總帳的時候到了。」赫魯雪夫稍後告訴卡斯楚，他關於美國即將進攻的警告已被其他消息來源證實，而且他急忙採取行動阻止這件事。²⁶⁹

赫魯雪夫之所以決定撤離飛彈，不是因為封鎖行動，而是因為更進一步行動的威脅。中間路線——意即，封鎖——或許讓蘇聯有時間適應美國確實要求撤除飛彈的決心，但也讓蘇聯還有餘裕完成飛彈設置，達到備戰狀態。限縮這種餘裕空間的因素是，赫魯雪夫相信自己正面對清楚而迫切的威脅：美國即將在動用武力這

給魯斯克的備忘錄中：30 October 1962, in JFKL, President's Office Files; 杜布萊寧關於該會面的報告可見以下文獻：*Bulletin of the Cold War International History Project*, No. 5, Spring 1995, pp. 79-80; Arthur M. Schlesinger, *Robert Kennedy and His Times* (Boston: Houghton Mifflin, 1978), pp. 522-23; May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 605-09 and nn. 2, 3, 5, and 7.

²⁶⁷ 一個經談判而達成的交換行動必須包含精心安排而公開的美國-土耳其與蘇聯-古巴會談，也包括古巴境內的蘇聯轟炸機與土耳其境內具有核能力的美國戰機，以及其他曠日廢時的議題。正如一些美方人士所擔憂的，進行談判的結果會是毫無結果——並讓蘇聯的古巴飛彈順利成為既定事實 (*fait accompli*)。

²⁶⁸ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 656. 根據所謂的「柯迪爾計畫」(Cordier maneuver)所顯示，甘迺迪或許備有完全不同的計畫；文獻同上，見頁 606，註解 3。(譯按：甘迺迪在十月二十七日晚間指示魯斯克準備一份應變計畫；計畫內容為，哥倫比亞大學校長安德魯·柯迪爾(Andrew Cordier)在收到進一步信號後，會聯繫當時的「聯合國」代理秘書長宇譚，提議公開與蘇聯交換土耳其與古巴的飛彈撤離行動。)

²⁶⁹ 見文獻：Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble,"* p. 284-86; Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 154. 在迅速公開投降後，赫魯雪夫向甘迺迪傳達秘密訊息，試圖確認美方會將「木星」飛彈撤離。杜布萊寧試圖將訊息傳達給羅伯·甘迺迪，但後者對赫魯雪夫試圖將此提議轉變為正式交換條件(a formal quid pro quo)感到相當憤怒，因此將信件擲回杜布萊寧並直言拒絕接受。本信件日後由學者從俄國文件檔案中找出。見文獻：May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 663-64 and nn. 1, 2.

條階梯往上攀爬。在這階梯上，美國享有的優勢同時來自其核子武力與傳統軍力。正如麥納馬拉在危機過後的證詞所說的：「我知道現在關於〔核子武力與傳統武力〕孰優孰劣，有某種類似雞生蛋、蛋生雞的辯論。對我來說，這就像是在爭辯到底是剪刀的哪一邊真正把紙剪開一樣。」²⁷⁰

²⁷⁰ 這是麥可納馬拉一九六三年一月十二日在國會眾議院「軍事委員會」（House Armed Services Committee）的證詞。檔案來源：國防部長辦公室（Office of the Secretary of Defense）。

第三章 模型二：組織行為

基於某些目的，政府的行為可以有效地被歸結為由受中央控制、完全知情，且價值極大化的單一且理性的決策者所選擇的行動（action）。但是政府並非某個個人，其組成既非只是總統及其隨行人員，亦非只是總統職位和國會。政府乃是一個由鬆散結盟的組織所集合的巨大聚合物，其中每一個組織都各自具有實質的生命。政府領袖在形式上位居這個聚合物的頂端，但政府卻要透過組織的感應器來感知問題。在其各個構成組織處理資訊下，政府定義各種選項，並預估這些選項的結果，政府經由這些組織頒定的常規（routines）而行動。根據第二種概念模型，因此可以把政府的行為理解為比較像是大型組織根據其行為標準模式的運作所產出之結果（outputs），而非慎思熟慮的選擇。

為了能夠對各式各樣範圍的問題加以回應，政府由許多大型的組織所構成，其中對於各個特定工作的主要職責則被分割開來。每個組織處理某些特定的問題，並在這些問題上以準獨立的方式行動，但是很少有重要的議題被完全劃歸給某個單一組織管轄。因此，任何一個重要問題的相關政府行為，反映的其實是數個組織自主運作產出的結果，它們部分地受到政府領導者的協調。但對於這些組織的特定行為，政府領袖雖能進行實質上干預，但很少能完全地加以控制。

在執行複雜的工作時，必須協調大量的個人行為。協調需要標準作業程序：亦即將事務加以完成所依據的規則(rules)。想要基於數百人的行動達成可靠的行動表現，需要預先建立起的「程式」(program)。實際上，如果美式足球隊的十一名成員要適當地執行任何一檔的進攻，每一個球員都不能去做「他個人認為需要去做的」或是「做其四分衛告訴他去做的事。」相反地，每一個球員必須去執行四分衛臨場指揮的，事先演練過的戰術。

在任何時候，政府是由現存的組織所構成，每一個構成組織擁有一組固定的標準操作程序和程式。對於任何一個特殊事件的特定議題，相關的組織行為——以及最終的政府行為——則主要由該情境發生前所預先訂立的常規(routines)所決定。我們要以這個基準線為起點來解釋政府的行動，並注意觀察逐步發生的演變。然而組織也會改變，隨著時間的過去，組織會逐漸地學習。劇烈的組織變化會在回應重大災難時出現。而學習和改變都會受到現存的組織能力和程序所影響。

借用自組織研究的成果，這些鬆散表述的命題只不過意味著傾向

(tendencies)。在特定的案例中，傾向或多或少可以成立。在特定的情境中，有意義的問題則是：是多還是少？但這是個應該問的問題。如果有關傾向的知識啟發了正確的問題，關注重點則會被引導到原本可能被忽視的變數，不論這個關注是來自學者或是來自美國總統。

除了提醒我們這一點外，將政府行動描述為組織性行為則完全有異於模型一。藉由本章所談的參考架構來理解外交事務的問題，應該會產生十分不同的解釋。關於飛彈危機方面，模型一的分析家問的是為什麼「赫魯雪夫」在古巴部署飛彈，或是為何「美國」以封鎖和最後通牒加以回應。政府被擬人化有如一個獨立的個人，為了特定的目的而被賦予人格。在模型二的解釋中，主體從來不被以個人或是整個政府之名加以呈現；相反地，模型二解釋的主體是組織，對於其行為的理解，則以組織性的目的和組織成員的共同實踐出發，而非那些專屬於某一個個人的特質。

本章的基本論點第一次發表時，政治學領域中只有極少數人從組織理論的觀點來處理這個領域的重要問題，當時國際關係和外交決策的研究者幾乎沒有人從這個觀點出發。其後，當組織研究已經遵循數個十分具有潛力的路徑加以發展，而許多重要的研究已經檢視過的議題包括武器的取得、軍事指導教條、預算，到戰爭的嚇阻、安全和風險。依據這些發展和進一步的反思，模型二將著重於另外五個特點加以呈現。

首先，為何是組織(organization)？為何加以組織(organize)？根據字典的定義，組織是人類為了協調或是統一的行動所為的系統性安排的集合。或者可以說，「一個由具備不同功能的要素所構成的事物，這些功能促進了整體與集合性的運作；一個有機體。」儘管從比較正式到沒那麼正式的組織所構成的光譜中包含了灰色地帶，正式組織確實是個別個人成員以固定方式集結、並建立專業分工架構及程序的團體，用以執行使命或是達成特定目標。¹ 此一組織的定義，因此並不包括人們暫時地為了某一短暫目的而組成的團體，其差異就如同管弦樂團的表演和即興演奏、或是職業足球隊和業餘同好會、軍隊和臨時集結的起義之間的差異。

其次，也是最重要的，組織為了達成由人所選擇的目標和執行非如此無法達

¹ 組織在此的定義為：存在於「體制」(institutions)之內的實體。體制是一個不同的概念，指涉正式或非正式的規則(rules)和實踐(practices)，而可能定義一個社會、政體、或政治經濟結構。「正式的組織一般被理解為經過協調與控制的活動系統，當工作深深嵌入了複雜的技術關係和橫越界限的交換網路時，這些活動會出現。但在現代社會，正式組織的結構在高度體制化的脈絡中浮現。」John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), p. 41.

成的任務，可以創造能力。如同亞當·斯密（Adam Smith）在其對於一個別針工廠的分析中所獲致的洞見，藉由分工、與功能的專業化、並訓練組織成員依據特定慣行的方式加以執行，一個組織得以控制數十甚至成百上千的個人行為而生產一模一樣的產品。相較於將同樣的產品由各別的個人獨立完成，其數量是難以想像匹配的。²斯密是如此解釋的，「一個未受該事業（依照分工已經成為一個獨特的貿易）教育的工人…也許以其最大的勞動能力能夠一天生產一個別針，卻斷然無法生產二十個」，但是依適當分工加以組織化和專業化後，斯密表示，「我已經看到一家小型的、只僱用十個人的製造商…在盡其全力的狀況下，能夠一天生產四萬八千個別針。」³

第三，既存的組織和其既存的程式和常規在下面的狀況下限制了行為：也就是說，這些組織以自身已有的設定去處理事務。這一點可以中國餐館為例，如果該餐館的菜單沒有事先依據其食譜、食材及烹調方式而建立其菜單，顧客可以點一些他們無法享用的餐點。但是在中國餐館，顧客是不能點菜單上沒有的東西，如漢堡或披薩。

第四，形成組織文化，透過符合非正式或正式規範（norms）的方法，形塑組織內部個人的行為，結果會產生一個獨特的、具備自我認同和動力的實體。

第五，也是最後一點，相較於某一項或是某一組科技，組織更不同於個人。中國餐館的炒鍋、爐灶、餐盤和筷子，或是航空公司的飛機、導引系統，和有著特殊設定與重量上能夠達到相當速度的推動引擎—這些都是硬體，得以創造組織能力以提供某些特定餐點或是運輸旅客。大廚在備料過程中，或是機長、技師、航管人員和其他航空公司在操作中所遵循的標準操作程序，構成了執行表現所需要的關鍵軟科技。如同電腦的硬體和軟體，它們都創造出在缺乏這些要素狀況下所無法想像的能力，但也同時限制了在下一次、或是下一年（例如，2000年），遇到不符合原本開發或組織的設想情境時，所可能達成的執行表現。

詹姆士·馬奇（James March）和赫柏特·西蒙（Herbert Simon）在其關於組織的經典研究發表三十多年後，重新審視他們的研究，他們將注意力放在二種不同「行動邏輯」的差異上，即「結果性」邏輯（logic of consequence），相對於「適當性」邏輯（logic of appropriateness）：

第一個行動邏輯，分析性理性，是一個結果性邏輯。行動的選擇乃是透過評估該行動對於行為者的偏好所產生的可能結果。結果性邏輯和預期、分析和計算的概念有關，其運作主要是透過對於各種替代選項所做的選擇性的、探索啟發的搜尋，從他們所發現的滿意度中評估這些選項。

² 這中間也意味著組織的力量大於組織內所有人個人力量的單純加總。

³ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [1776], ed. Edwin Cannan (New York: Modern Library, 1994), Book One, chapter one.

第二個行動邏輯，則是將規則和情境做配對，依賴一個適當性邏輯。行動的選擇乃是透過對情境加以認知為一個熟悉的、常見的類型，並將經過認知的情境配對於一組規則……。適當性邏輯和經驗、角色、直覺和專家知識的概念有關，其所處理的計算，主要是從保存在組織檔案或個人記憶中的經驗所提取出的一種手段。⁴

此一區別即是模型一與模型二間差異的核心。⁵

我們也許曾經有過和組織代表打交道的挫折經驗，他們堅持遵循某些「未經思索的」(mindless)常規，而非在考量我們當時所處的特殊情形下合宜的反應。雖然你可能曾經在某些時候因為這種被稱為模型二的組織邏輯而感到受挫，你的生命卻也可能被該組織所拯救。如果組織日常的成功運作，必須使用模型一的邏輯才能達成，則主持一家航空公司、一所醫院、或是一個核子發電廠的組織領袖將會感到極度的驚恐。組織化的一個主要目的即在確保任何一個操作者，不論他們有什麼樣的獨特偏好和天份，能夠交替地並成功地在任何時刻執行正常的任務。如果我們需要知道機長的姓名才能決定該航班是否安全，甚或是否會到達目的地，那麼該航空公司可說已經失敗（而且很可能被管制人員命令關門）。⁶

伴隨現代社會而來的，是越來越多複雜組織的創造。常規會在相同的組織內部相互運作，或者它們在不同的組織間運作，這些不同的組織則處於一個更擁擠的環境中提供服務，其權限有時候疊床架屋，有時候各自分離。這些複雜的組織也常常處理非常危險的材料，或是執行對人命有重大內在風險的操作。基本的操作系統本身經過精心的設計，進一步受到安全系統的強化，都帶有各自所屬的「程式」。這些系統和程式也彼此互動，有時候會有令人驚訝及致命的結果產生。

在下面的章節，我們會檢視組織研究的發展，關注不同的學者如何解釋組織特有的性質。儘管有其差異性，這些解釋仍然有所交集，都承認存在有一種組織性邏輯，與理性行為者的模式十分不同。

⁴ “Introduction to the Second Edition,” in James G. March and Herbert A. Simon, *Organization*, 2d ed. (Cambridge: Blackwell Publishers, 1993), p. 8. 本書首次出版 35 年後，兩位作者表示僅有的四個主要項目中只有一項他們會以不同方式對待，此即「分析性理性行動乃是對立於依據規則的行動，我們對前者相對來說會不那麼強調。」Ibid., p. 8；同時參見 James G. March, *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen* (New York: Free Press, 1994), p. viii.

⁵ 與此類似地，約翰·史坦布魯納 (John D. Steinbruner) 也對比「分析」典範和「機控論」典範。在機控論典範下，不確定性透過發展「高度聚焦的注意力和高度程式化的回應」得到控制，「決定因此碎片化到小的區塊，而每個區塊則依序加以處理，這個過程受到已建立的程序所主導。」John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 86-87. 一個關於 F-111 戰鬥機採購的研究確證了「機控論」的解釋，說明「僵化、短視、和客觀上即便是非正式的觀察都讓我們感到怪異的預設，彌漫於大型組織的大部分活動中」。Robert F. Coulam, *Illusions of Choice: The F111 and the Problem of Weapons Acquisition Reform* (Princeton: Princeton University Press, 1977), p. 366.

⁶ 這隱含著組織具有一定的聲譽，這一聲譽來自於其需要遵守一定的規範以獲得成為組織的要件。

組織邏輯和效率

早期組織理論家，例如韋伯（Max Weber），認為組織是更有效，有時甚至是過分有效的理性選擇工具。當代活最引人注目的特色，乃是有多少人的多少行為受到其所歸屬的組織控制目的所影響。現代消費者社會存在著大量生產、分配、和銷售，意味著目的性組織的勝利。麥當勞是一個公司化的組織，在販賣其迅速取得的肉品方面，尤其是漢堡，有著極大化其利潤的目的。此一公司已經發展出具有標準作業程序（SOPs）的標準產品，以取得、儲藏、運輸其所需的食材到全世界其所屬的銷售店面，同時在這些銷售點庫存並為顧客烹調並提供這些預備好的食材，最後祝福這些顧客「享受」或是「擁有美好的一天」。透過納入標準操作程序的手冊而連鎖化這些銷售點，這些標準操作程序的內容實際上設計並批准這些設施，包括其外觀的呈現、烹調的設備、清潔打掃、上餐點的方式和廣告手法，麥當勞限制並調和了數以千萬計的個人行為，生產本質上同質性的產品（如果該公司選定某特殊市場，則其產品會有一些小變化）達到上億的規模。類似的描述可見於許多國家內部其他眾多的公司中。此一經過組織化的目的性的勝利，相較於個別業餘者未經組織化的集合行為，大量地增加了產品的數量、品質和取得性，也同時提升了該產品和其供給者的表現。

從此點加以演繹，政治領導者也創造了組織，從海軍到市立水資源部門，都已被證明在達成某特定目標上，乃是令人注目地既有效率又有效用的工具——特別是當我們思考如果缺乏這些組織會發生甚麼事。因此，公共生活中組織開始大量興起。公共行政於一八八〇年到一九四〇年間在美國興起，這個新興領域的目光焦點在於提升科學的管理，以達到更好的效率並以受過專業訓練的專家取代業餘行政者。⁷ 一位貝爾電話公司的執行人員，柴斯特·伯納特（Chester Barnard），主張一九三〇和一九四〇年代因為有著極大效果的組織，其結合了人才和分工而得以迅速地提升公共和私人選擇的理性。⁸

⁷ 參見例如 Max Weber, *Economy and Society* [1992] (Berkeley: University of California Press, 1978); Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Oxford University Press, 1947). 關於美國公共行政科學的出現，參見集結於 Frederick C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future* (University, Ala: University of Alabama Press, 1975) 一書的文章。然而，對於政治和「有效率」的行政團隊之間假設上的分離，在學者層次的反動在一九四〇年代早期已經顯而易見。例如，Schuyler C. Wallace, *Federal Departmentalization: A Critique of Theories of Organization* (New York: Columbia University Press, 1941)，對此趨勢的評論，可參見 Matthew Holden, Jr., *Continuity and Disruption: Essays in Public Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 1996)，特別是第一、二章。

⁸ 例如，Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1938); Barnard, *Organization and Management* (Cambridge: Harvard University Press, 1948). 對該主題一個現代版的討論，參見 Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3rd ed. (Chatham: Chatham House, 1994).

從這個不論是被稱為理性主義、功能主義或是工具性的觀點，組織性邏輯也許看起來不過是模型一目的性行動邏輯的一個分支。畢竟，我們難道不能從發現「組織被創造出來要滿足的核心目的」，來解釋組織及其成員的行為嗎？

實則不然。經濟學家一開始的主張，認為組織是行為者追求其偏好而產生的效率問題的解答，行為者必然安排交換並進行議價：我付稅，你則清除我住家街道的積雪。截至目前為止，組織的工具性概念似乎未被動搖。但當一些經濟學家開始注意並發出警告，官僚將較社會可能真正需要或能夠負擔的資源，產出更多（不論產出什麼），並尋求更多的資源來完成該產出物。⁹

許多的經濟學家和經濟史學家則從一個社會所藉以發展經濟交換的制度性環境出發，並將焦點放在組織如何在連繫這些制度狀況下發展。如果組織能有效處理經濟交換本質上的不確定性，並降低足夠沖銷組織本身成本的交易成本，組織就會調適得當並蓬勃發展。然而，如同道格拉斯·諾斯（Douglass North）所指出的，社會和其組織可能會變得十分依賴某一特殊朝向富裕的路徑，進行改變的惰性和交易成本會變得十分高昂，使得組織對於未來發展的選擇反而十分受限。如果以往某種狀況下已經選擇了某些工具，組織在未來遭遇新的狀況時會受到這些工具的侷限。¹⁰

理論家也已指出，即便一個組織亦步亦趨地致力於成為一個其主宰者計畫中一個有效率的工具，該組織也無法簡單如鏡子般反映其創造者的目的，其主宰者並未面對該組織所必須處理的問題。在一個被其他公共和私人組織所環繞的環境中行動，組織必須修正以適應那些新問題。這個修正是另一個為什麼當組織演化時，「組織的政策偏好會主要反映非意識型態的組織律令（imperatives）」的原因。¹¹ 這些律令只是組織為什麼會看起來相似，並且即使在十分歧異的活動領域中

⁹ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Rand McNally, 1971)；也參見 James S. Coleman, *Individual Interests and Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

¹⁰ 參見 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990)；同時參見 John Pratt and Richard Zeckhauser, *Principals and Agents* (Cambridge: Harvard University Press, 1986)；Terry Moe, “The New Economics of Organizations,” *American Political Science Review* 28 (1984): 739-77；Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* (New York: Free Press, 1985)；Armen A. Alchian and Harold Demsetz, “Production, Information Cost and Economic Organization,” *American Economic Review* 62 (1972): 777-95；Richard Nelson and Sidney Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change* (Cambridge: Harvard University Press, 1982)；R.C.O. Matthews, “The Economics of Institutions and the Sources of Growth,” *Economic Journal* 96 (1986): 903-18.

¹¹ Edward O. Laumann and David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains* (Madison: University of Wisconsin Press, 1987), p. 383 (italicized in source). 如同另一項他們主要的研究發現，盧曼（Laumann）和諾克（Knoke）在本書後所增附的組織間動態產生一種

運作，仍會趨向理論家所稱的「異質同象化」(isomorphism)的一個（但也只是其中一個）原因。¹²

這些學術成果傾向研究私人組織和政府內部組織，然而，政府組織迥異於私人公司，它們乃是因為政治過程而存在，其目標——就如同其主宰者——通常相當分散。政府組織特別承擔特定的負擔，它們不能保有利益，對於生產性組織的控制也有限；它們對於自身目標的控制也受到局限，在統治其行政程序上有外部（以及內部的）規則，而其產出所採用的形式，通常無視於對成功或失敗簡單評估的方式。¹³「美國的公務官僚體系並非依據有效性來加以設計的。」¹⁴

美國公眾生活的歷史學家因此為政府官僚體系和行政權的興起，提供了一個相當不一樣的圖像。一個功能主義論者描述美國政府治理組織興起的說法，大致可以解讀如下：問題在社會中出現，問題被權力精英或是利益團體承認，組織因而被創造出來，竭盡利用其優越的能力和效率來處理問題。然而，至少在美國，問題的定義和存在是一件屬於政治輿論的事，其肯認則有賴於其時美國政治生活的偶然性和結構。組織可能因而形成處理該「問題」的一些獨特性定義，當許多觀察者認為該問題已經是昭然若揭的事實時，組織對於該問題的承認遠晚於（或者甚至是早於）這些觀察者。¹⁵

「相互作用的博奕策略」，在這個策略中「事件的分裂反映了組織利益的特異本質」，而非向某些由外部所施加的一致性利益加以看齊。同時參見 Kenneth A. Shepsle, *Perspectives on Positive Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) 及 Shepsle and Barry Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review* 81 (1987): 85-104.

¹² 參見 Jeffrey Pfeffer, *Organizations and Organization Theory* (Mansfield: Pitman Press, 1982); W. Richards Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981); Jay Galbraith, *Designing Complex Organizations* (Reading: Addison-Wesley, 1973); Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," [1983] in DiMaggio and Powell, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 特別是第 63 到 70 頁(關於強制力的異質同象及擬態過程); 及 Michael T. Hannan and John Freeman, *Organizational Ecology* (Cambridge: Harvard University Press, 1989).

¹³ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), pp. 113-36, 156-71.

¹⁴ Terry M. Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," in John Chubb and Paul Peterson, eds., *Can the Government Govern?* (Washington, DC: Brookings Institution, 1989), p. 267. 受到英國學者在這個領域內的強烈影響，一個對柯林頓政府國家表現回顧的主要部分，已經找到評量滿意的政府表現基準點的設定。

¹⁵ 對美國公共行政發展最好的介紹，按出版的年代順序排列下來，有 Leonard D. White, *The Federalists: A Study in Administrative History* (New York: Macmillan, 1948); White, *The Jeffersonians: A Study in Administrative History* (New York: Macmillan, 1951); White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History 1829-1861* (New York: Macmillan, 1954); White, *The Republican Era: A Study in Administrative History 1869-1901* (New York: Macmillan, 1958); Stephen Skowronek, *Building A New Administrative State: The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982); Morton Keller, *Regulating a New Economy: Public Policy and Economic Change in America, 1900-1933* (Cambridge: Harvard University Press, 1990); 及 Keller, *Regulating a New Society: Public Policy and Social Change in America 1900-1933* (Cambridge: Harvard University Press, 1994).

政治科學家也視組織自其被創立時起，就絕不僅只是其主宰者的代理機構，不管是以政治領袖還是利益團體的形式出現。雖然組織也許是為了某個或某些個目的而建立的工具，諸如菲利浦·塞爾茲尼克 (Philip Selznick) 和泰瑞·莫 (Terry Moe) 這些學者，已經詳細揭示組織如何僅僅從定義行動中有多少不同的目標要被實現，就得以成為積極的行為者。¹⁶ 順從於專門化的專業知識也可能意味著對於有效控制的臣服。¹⁷ 一個能夠將其意志施加於每個人身上的主導性團體也許具備行動的策略，但「幾乎確定會缺少完事的知識，該團體不知道要告訴人們做什麼，部分原因在於此乃屬於專業知識的問題……，這些知識問題會因為對於未來的不確定性而愈加複雜。」¹⁸

從核心目的的觀念出發，因為「核心目的」會以組織使命 (mission) 的形式出現。在被組織接受後，這些目的也許變得十分平庸，以致於它們得以許許多不同的方式被設想或被框架化而成為組織的使命。馬克·莫爾 (Mark Moore) 為此提供了一個例子，關於環保署的管理者如何被賦予保護環境的目標，該管理者和他的組織因此將污染產業的嚴格規範，定義為他們的目標。莫爾同時也展示一個地方性的青年服務部門的管理者，如何將處理偏差和搗蛋的孩童，定位成他們的使命，以建立社區為基礎的照顧，以及為了他們的康復而將這些孩童的轉介到最不受限制的環境。¹⁹

追求效率的驅動力，驅使對於使命最佳化的達成，也責成組織發展執行被詹姆斯·威爾遜 (James Q. Wilson) 所稱的「關鍵工作」(critical task) 的特殊能力，該工作強迫組織制定獨特的操作目標。威爾遜對於此概念的闡述如下：

[在一次世界大戰結束時，] 對於德國的軍隊來說，問題在於架設在壕溝中的自動步槍和火炮的殺傷力，關鍵工作則在於尋找此一問題的解決方案。當時有一個技術性的解決方案 (坦克車)，和一個戰術性的解決方案 (滲透活動)²⁰，德軍雖然兩者都有使用，但主要還是戰術性方案。對

¹⁶ 參見 Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley: University of California Press, 1949); Selznick, *Leadership and Administration* (Evanston: Peterson, Row, 1957); Terry Moe, "Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB," *Studies in American Political Development* 2 (1987): 236-99. 在這個概念上，組織和其主宰者進行一個持續不斷的對話，在對話中雙方各有一些資訊和權力，對於目標如何被定義與完成進行議價，例如 Gary J. Miller and Terry Moe, "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government," *American Political Science Review* 77 (1983): 297-323.

¹⁷ 鑒於其預設關於立法如何真正地影響社會的了解，對專門化委員會的服從乃是做為對絕大多數立法者缺乏資訊和不確定性的一個理性回應，參見 Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991)。然而，這些專門化委員會若被撇在一旁，它們將會傾向把不成比例的回饋分給其特別選區的選民。據推測，為了解決其他立法者所面對的「不確定性」問題為代價，這個成本會被他們接受。參見 John A. Ferejohn, *Pork Barrel Politics* (Stanford: Stanford University Press, 1974)。

¹⁸ Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," pp. 270-71.

¹⁹ 參見 Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), pp. 70-99.

²⁰ 譯注者認為這裡應當指的是對於一次大戰的壕溝戰中，機關槍展現的巨大威力，讓德軍修正

於德州矯正部門來說，關鍵的環境問題在於如何在數量上龐大、脾氣上衝動、和習慣上具攻擊性的囚犯間維持秩序；其關鍵工作因此是一絲不苟地、可理解地，和毫無彈性地詳細規劃並執行法律，使囚犯們沒有機會進行獨立或集體的行動。對卡弗高中（Carver High School）而言，關鍵的環境問題在於學生與教師內部所存在的恐懼、失序和士氣低落狀態，其關鍵工作則在於以一種鐵面無私的計畫來清理校舍、維持安全、鼓勵學生向上，對前述負面的感覺進行一個可見度高，甚至是激烈的打擊。²¹

如同組織使命的定義所顯示，操作目標的精確化，在適用於任何大型的公共事務時，和效率概念本身一樣具有可塑性。

這些例子沒有一個意味著政府組織缺乏核心目標，相反的，重點在於組織有意義地參與具有數個可能實踐目標的過程，這些目標是行政、立法、或是司法部門在名義上的主導者所欲達成的。組織會透過其「使命」的定義影響目標的優先順序，其影響力尤其是在某個使命為了某一特殊工作，而被解讀為更具體的操作性目標。在這樣的脈絡下，組織可能會尋求操作目標與有效率表現的特殊能力間交疊的部分。

社會學家唐納·麥康錫（Donald MacKenzie）研究機密的核彈導引系統，其最有力的結論認為該科技並非必然地往今日該科技所採用的形式方向加以演進，而是曾經有許多可能的演化途徑存在。特別的組織，如麻省理工學院的儀控實驗室，即後來的德雷柏實驗室有限公司（Draper Laboratory, Inc.），將廣泛的國防目標轉化為生產高級彈道導引系統的使命。這些系統之後協助形塑任務和操作化目標，利用這些驚人的能力，在空軍和海軍中專業化、志同道合的次級單位的協助下，抗拒官僚體系對於飛彈計畫成形時的掣肘。理論上來說，國家戰略應該主導要採購何種武器系統。然而，「實際上此種應然性不受任何的保證，迥異的行為者和各種考量涉入了每個階層。『被陳述的態勢』（stated posture）主要是那些在正式權力頂峰者的事……。另一方面，操作性計畫最多是軍事圈子內部的事……。最終，武器系統的設計再一次涉及了不同的偶然性因素，通常涉及到不同的軍事服務項目：戰略空軍司令部（Strategic Air Command）位於操作計畫的核心，被有意識地排除在早期美國洲際彈道飛彈（ICBMs）設計的過程之外。」²² 在這三個層級中的任何一個層級，尤其是後兩者，組織擁有實質定義操作性

了步兵的作戰準則，從廣正面的大範圍進攻，轉換成以小部隊快速運動，從陣地或火力接合部滲透進去，以從側翼瓦解敵軍防線。

²¹ Wilson, *Bureaucracy*, p. 25.

²² Donald MacKenzie, *Inventing Accuracy: A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance* (Cambridge: MIT Press, 1990), pp. 398-99. 同時參見 Graham T. Allison, "Questions About the Arms Race: Who's Racing Whom? A Bureaucratic Perspective," in *Contrasting Approaches to Strategic Arms Control*, ed. Robert L. Pfaltzgraff, Jr. (Lexington: Lexington Books, 1974). 麥克·布朗（Michael Brown）在其戰後時期 15 個主要的美國戰略轟炸機發展計畫的大範圍研究中，也獲得非常類似

目標的範疇，這些目標與它們已經具備或是意圖具備的特殊能力相關。

一旦公共組織和其管理者並非立法上中立的行政者這一事實變得明確，在民主體制中下一個自然關切的重點就在於：真正的主宰者到底是那些未經選舉的官僚，或是能夠影響利益團體和官僚利益的少數有權有勢的政治人物之間所形成的非正式聯盟？一些政治學家對這些恐懼已經做出回應，他們重新強調控制的目的，一個「理性選擇」的觀點能夠賦予一個對民主選舉出來的領導人重要的控制措施。文獻中主要論點涉及能夠保有多少有效的控制，以及政治主導者會允許多少程度的「官僚漂流」(bureaucratic drift)。²³

為了要執行並做出日常的判斷，組織會採行規則 (rules)、規範 (norms)、或是常規 (routines)。凡是規則可以滿足的地方，會停留在第一個夠好的選項，如此一來，如何處理選項的順序變得十分關鍵。組織透過相對穩定、具順序性的搜尋過程產生可供使用的選項，結果是讓選項的名單十分受限，而成功則很可能被定義為符合相關的規則。²⁴

組織對於以不確定的未來做為行動的依據展現強大的排斥性，因此發展出強調短期回饋的選擇程序。如同家用的溫度調節器，組織對於消弭真實的溫度和一個預定的、可欲的溫度之間的偏差，仰賴於相對快速的修正行動，而非仰賴於對於下個月氣溫的正確預測。它們發展出常規，在其運作環境的各類關係中進行頻

的結論，他強調「教義和組織對經濟和科技因素的先入之見」。戰略需要是無所不在且抽象的，因此選擇的解釋更多會在組織對於那些需要的闡明中發現。Michael Brown, *Flying Blind: The Politics of the U.S. Strategic Bomber Program* (Ithaca: Cornell University Press, 1992)。但是（對比於主流武器生產）更強調戰略環境對於武器創新的解釋，參見 Matthew Evangelista, *Innovation and the Arms Race* (Ithaca: Cornell University Press, 1988)。

²³ 對潛在的基本理性選擇觀點的勾勒，參見 Jack H. Knott and Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987) 及一個極佳的總結，參見 Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," pp. 267-329。關於「官僚體系漂移」的概念及政治控制機制的詳細解釋，參見 Matthew McCubbins, Roger Noll, and Barry Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Virginia Law Review* 75 (1989): 431-83; 也參見 Matthew McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Political Science Review* 28 (1984): 165-79; John Ferejohn and Charles Shipan, "Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 2d ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1989); Barry Weingast and Mark Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control?: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy* 91 (1983): 765-800。

²⁴ March and Simon, *Organizations*, pp. 160-62; 及 Wilson, *Bureaucracy*。史蒂芬·卡爾曼 (Steven Kelman) 已經揭示，一個透過對於規則的服從來定義表現的適當性邏輯所產生的結果，如果以後果性邏輯加以量測的話，是十分恐怖的。Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance* (Washington, DC: American Enterprise Institute Press, 1990)。

繁的調整。²⁵

「一個組織內部的整體程式化活動的模式」，依據馬奇和西蒙的觀察，「乃是程式執行的一種複雜的馬賽克，每一塊馬賽克受到其合適的啟動程度步驟加以發動。」²⁶ 這些程式構成了反覆出現情境的有效選擇範圍，「當新的情境出現時，幾乎不會去思索一個全新的程式，絕大部分的情況，調整和適應會透過既存的低階程式的重新排列組合而發生。」²⁷ 對於這些程式和運作這些程式所需能力發展的一種普遍理解，包括專業的分殊化，則是塑造組織文化強而有力的成分。²⁸

被設定好的程式和僵化的常規易遭受批評，然而它們卻是有效率組織所不可或缺的一部分。就如同一個從業者，高登·卻斯（Gorden Chase），在其〈貫徹一個人力服務程式：有多困難？〉的文章中所說的，那些真正必須把事情做好的人最清楚它們的價值。²⁹ 已建立的常規反映了一個組織在其所處的科技和社會脈絡內所考量過的利益交換，藉由設定界限，它們為個別操作者創造出自由和自主的空間。通常真正的問題並非規則，而是規則背後的預設前提，或是規則所結合的系統。³⁰

組織邏輯和組織文化

效率並非推動組織走向「適當性邏輯」的唯一驅動力，組織的行為通常不會和純粹的功能性解釋一致，即便我們認知到組織可能會以一種別具一格的方式追求效率。「行政人員和政治人物會擁護那些已建立而非已執行的程式；管理者千方百計地收集資訊，但卻無法對這些訊息進行分析，專家的僱用並非是為了建議而是為了傳達正當性。」³¹ 那些致力於「新制度論」的分析家指出，組織自其內部創造出目標和常規，這和馬奇所說的「認同概念」密切結合，「認同乃是指將自我組織到規則中，使得行動能符合情境」。規則在定義獨特的組織文化的同時，也從該組織文化中成長茁壯。³² 組織文化因此是一個組織內部成員對於該組織所持有的一組信念（beliefs），這些信念則是從組織的前輩所繼承而來，並

²⁵ March and Simon, *Organizations*, pp. 162-65; Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making* [1965] (Thousand Oaks: Sage, 1995), pp. 39-49.

²⁶ March and Simon, *Organizations*, p. 170.

²⁷ Ibid., p. 171.

²⁸ Wilson, *Bureaucracy*, pp. 90-110.

²⁹ Gordon Chase, "Implementing a Human Services Program: How Hard Will It be?," *Public Policy* 27 (1979): 285-346.

³⁰ Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay* 3d ed. (New York: McGraw-Hill, 1986), pp. 20-26.

³¹ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "Introduction," in Powell and DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, p. 3.

³² March, *A Primer on Decision Making*, p. 61; 同時參見 Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* 2d ed. (San Francisco: Jossey Bass, 1992).

將繼續傳承下去。

這種對組織行為理解的途徑認為組織和官僚有較高的自主性，在定義其關鍵工作以滿足從該組織本身和其管理者所產生的偏好方面，有較強的能力。雖然塞爾茲尼克、莫和其他的學者已經認知到管理者在定義「他們要做的事情」上面，可能施展出巨大的槓桿效力，「新制度論者」在關於公共行動的核心上，卻並不認為他們的研究已經夠瞭解組織和組織的需要。

不過某些差異充其量只是敘述觀點的不同。從國會的觀點解讀，行政人員可能看起來受到局限；而從較為積極的行政人員的觀點來看，這些局限不過是他所處環境背景脈絡中的一部分，他們仍得以做成重要的決策。舉例來說，約翰·笛里歐（John Dilulio）曾指出相較於其他的變項來說，美國囚犯的生活品質更有賴於管理的實踐。既非社會，亦非政治人物，但最重要的是官僚和其對囚犯要如何工作、如何生活的程序上選擇。³³ 新一波對於公共管理人士建議的學術研究也許不會敢於進行「新制度主義論」理論層次的辯論，但是透過將官僚設定為對於重要選擇擁有廣泛裁量權主要人物，他們也進入了將組織和其自身的慾望置於研究的核心。³⁴

這條研究道路上早期的里程碑乃是由理查·希耶特（Richard Cyert）和馬奇所著《公司行為理論》（*A Behavioral Theory of the Firm*）一書所立下。相較於主流經濟理論以市場因素來解釋公司行為，希耶特和馬奇關注於組織結構的效果、目標發展所倚賴的傳統實踐、期望的公式和選擇的執行。組織理論「卡內基學院」（Carnegie School）的研究延續了西蒙對於有限理性（bounded rationality）條件下解決問題的關切。和伯納特的看法一脈相承，希耶特和馬奇將組織視為需求迥異、變動關注焦點，和對同時注意所有問題能力有限的參與者之間的聯盟，這些參與者不必然隸屬或受僱於該組織，例如供應商和顧客。潛在聯盟成員間的議價行為，產生一系列對於組織加以限制，但同時也予以建構一個獨特身分的事實上協定。³⁵

³³ John J. Dilulio, Jr., *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management* (New York: Free Press, 1987).

³⁴ 新的經理人中心學者的主要例子可以參見 Moore, *Creating Public Value*; Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management* (New Haven: Yale University Press, 1987); Robert Behn, *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training and Employment Program* (Cambridge: Harvard University Press, 1991); Laurence E. Lynn, Jr., *Managing Public Policy* (Boston: Little, Brown, 1987); Richard N. Haas, *The Power to Persuade* (Boston: Houghton Mifflin, 1994); Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations* (San Francisco: Jossey Bass, 1991); 及 Martin A. Levin and Mary Bryna Sanger, *Making Government Work* (San Francisco: Jossey Bass, 1994). 關於敘述觀點如何形塑公共管理、公共行政，和公共政策領域的一個細密的概述，參見 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession* (Chatham: Chatham House, 1996)。

³⁵ Richard M. Cyert and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* [1963] 2d ed. (Cambridge:

執行特定工作的操作化目標的發展，也會影響組織的文化。晚期的馬奇和喬翰·歐森（Johan Olsen）所進行的研究指出，組織實際上在採取行動的同時定義自身，初期狀況受到對參與者的激發並闡明他們如何看待自我的方式而明確化。漫步在五角大廈大廳的觀光客會看到描述過去或者平凡、或者英雄般的行動場景和事件的繪畫和照片的評分，每一個代表著一個決定，而此時這些決定對未來行動的認同和規則提供了有力的標誌。馬奇和歐森注意到，對一個組織而言，決策「為其他事物提供一個時機：一個執行標準操作程序和完成角色期待、責任、或最早期承諾的時機；一個定義了德行和真理的時機，其中組織發現或詮釋其所遭遇、過去之所為、以及當下之所為；一個榮耀或是譴責、發現自我和團體利益、以及美好時光的時機。」³⁶

關於操作化活動形塑組織文化的論點，強烈地受到關於關鍵判斷和資訊是如何聚集於一個組織底部而非頂端的證據所強化。如果「基層行政官僚」和其「田野學習」定義了操作化目標，那麼組織對於其自身的信念將來自組織內部而非外部。³⁷

實地的操作化經驗強化了某些能力和常規，甚至賦予這些能力和常規一種儀式性的力量，提供內部或處理外在世界事務的正當性。如此產生的文化受到組織中關鍵操作者專業化有力地強化，專業人士試圖將其工作本質和非專業者加以區分，他們設定合宜行為的規範（層次可能低至穿著和說話的態度），並為組織的某些部門創造順從一個共同理念的動機——再一次的異質同象化。在羅莎貝斯·坎特（Rosabeth Moss Kanter）著名的說法中，將此稱為「管理的同性繁殖」

（homosexual reproduction of management）。在《正確的事物》（*The Right Stuff*）一書中，湯姆·沃夫（Tom Wolfe）揭示出水星太空人³⁸如何受到軍隊測試飛行員的共同專業和組織典範所形塑。有時候，文化的常規會和效率的標準產生衝突。此時，效率通常都是輸家。³⁹

Blackwell Publishers, 1992).

³⁶ James G. March and Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen: Universitetsforlaget, 1976), p. 11；同樣的觀點也被強調，參見 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 55-59。

³⁷ 參見 Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation, 1980); Arthur Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990); Robert Behn, "Management by Groping Along," *Journal of Policy Analysis and Management* 8 (1988): 643-63; Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple University Press, 1982); 以及關於「田野學習」，Levin and Sanger, *Making Government Work*, pp. 127-48.

³⁸ 水星計畫是美國第一個載人太空飛行計畫，一開始入選的太空人都是來自於空軍、海軍和海軍陸戰隊的飛行員。

³⁹ 關於專業規範，參見 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 59-65。威爾遜觀察到專業規範也很可能從組織外部散發出來，且實際上可能和內部管理者的偏好產生衝突。從政者或是一般人民可能無法區分源自一個組織內部的規範與源自一個組織場域內部的規範的不同。關於 Kanter 的引用，參見

雖然個人也能夠依賴「適當性邏輯」，組織會強化此種傾向。它們提供各種的模型，以定義身分、分類情境，並應用適當的規則；它們透過指定標籤和分派各人到相對應的角色提供線索和提示；它們同時也為強化行為或是產生學習、調適、和新規則的發展提供經驗。⁴⁰

雖然結果可能相同，對於組織行為的解釋是根據「效率」或是在於「文化」的建構，即舊與「新」制度論之間，卻存在著巨大的差異。接下來我們將特別關注其中四點，主要是根據保羅·迪馬吉歐（Paul DiMaggio）和華特·鮑威爾（Walter Powell）的研究，並進一步闡釋之。

1. 組織從何處衍生出其偏好？那些強調效率的學者將組織視為利益的聚合，用以解決合作和集體行動的問題。在一個受到各種分心事物環繞的環境中建立大型組織來解決這些問題，要支出一筆極高昂的成本，但組織成功地存在著，因為耗損或是交易成本在欠缺組織的存在下會更高，效率論因此強調委託人—代理人關係乃是理解組織的關鍵。⁴¹ 那些著重文化的學者，在這個問題面向上則有所退卻，但是他們傾向將利益看成是社會的建構物，在每個組織所處的不同制度設定下會有所變異。利益相關選擇的做成，更多是透過「適當性邏輯」而非「結果性邏輯」。強調文化的學者也和馬奇和歐森等人一樣，將研究焦點放在行動理論和基層官僚上，從這個觀點來看，利益實際上從決定中推導出來，而非反其道而行。行動是組織定義它們真正所欲和將為的時機，這些慾望通常內生於組織，而非外源性。⁴²
2. 為何組織行為限制「理性」？強調效率的研究更加注意那些必然限制了最適選擇以達成預設常規效率的規則，他們也指出這些規則也許反映了組織內部的談判議價和組織所要服務的對象，用以保存組織的淨能力以達其所欲的結果。最後，他們也許觀察到官僚若是一種工具，也是一種不甘願的工具，他們精明地迂迴繞過其必須服從的主宰者或是僅僅不加以回應，因而產生無從預見的結果。另一方面，強調文化觀點的學者並不視操作者為

Rosabeth Moss Kanter, *Men and Women of the Corporation* (New York: Basic Books, 1977); 同時參見 Tom Wolfe, *The Right Stuff* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1979). 對於專家影響力效果在學術上的詳細闡述，參見 Meyer and Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," DiMaggio and Powell, "Institutional Isomorphism and Collective Rationality," pp. 70-74; 以及 Lynne G. Zucker, "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence," in Power and DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 特別是第 103 頁到 104 頁。

⁴⁰ March, *A Primer on Decision Making*, pp. 71-73.

⁴¹ 關於在國家安全決策領域內，民間領袖如何創造動機結構以形塑組織偏見的論點，參見 Deborah D. Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1994).

⁴² 此點最近已經被強調，參見 James G. March and Johan P. Olsen, "Institutional Perspectives on Political Institutions," *Governance* 9 (July 1996): 247-64.

一個外部行為者的工具，不論這個工具是有效的還是有缺陷的。相反的，他們著重組織如何努力爭取正當性、地位和理念，這些理念對於組織內部或是同一個組織場域內部而非組織外部的人更為重要。在他們服從他人所指定的目標或是價值的範圍內，這些只不過是組織操作者所要納入考量的狀況。「不是規範和價值，而是被視為理所當然的角本、規則和分類，才是[組織]得以作成之事物。」⁴³

3. 為何組織結構有時十分特異？強調效率的學者集中注意力於利益團體如何培養小集團或是創造非正式結構的互動模式，這些非正式結構受到新興、較不明顯的主宰者所渴望，可能會顛覆組織原初創立者為了完成目標所設置的正式結構。至於強調文化的學者則更關切「正式結構本身的不理性，該不理性將某些部門和操作化程序的分散化歸咎於組織間的影響、一致化，和文化論述的穿透性，而非歸因於其所企圖表現的功能上。」⁴⁴
4. 組織如何將自身連繫到所處之環境？強調效率的學者較注意組織的運行之處，包括場域的需要和努力拉攏機構的利益團體。至於那些強調文化的看法，則傾向關注於組織和某個部門或是領域的關係，而不是某個特別的地理場域。他們在解釋休士頓警察部門的行為時，比較會試圖從一般警官如何對自我和責任加以肯認的方式切入，而不是從德州特殊的條件來加以理解。從這個觀點出發，關鍵的常規可能會在整個組織領域中發展，並因此為該領域內所有的組織加以分享，凌駕於在地的多元性，而不是對於某個特定工作領域的獨特需求加以回應。⁴⁵ 換句話說，和居住在同一城市的一般老百姓比較起來，一名休士頓的警官可能和芝加哥的警官間有更高的共同性。

我們並未要求讀者在效率典範和文化典範間做選擇，就我們的目的言，更重要的事情在於這兩種解釋途徑所共同同意的基礎範圍：使命、指向特定工作表現的操作性目標的特殊能力的創造，和對相關常規的倚賴。兩者都以不同的方式認知到組織行為具有自身獨特的模式，擁有廣泛的自主性，不僅止於定義特定目標，也包括定義如何評估表現。⁴⁶ 許多國際關係學者，尤其是羅伯特·基歐漢

⁴³ DiMaggio and Powell, "Introduction," p. 15. 雖然可能接受組織欲望的一般化描述，仍然將「正當性」連繫到公共價值；雖然這些價值可能是被管理者而非圈外人所選取。參見 Moore, *Creating Public Value*, pp. 105-92; Heymann, *The Politics of Republic Management*; 及更憤世嫉俗的看法，Haass, *The Power to Persuade*, pp. 28-43, 48-51.

⁴⁴ Ibid., p. 13.

⁴⁵ 此點將意味著在同一領域的組織，不管它們在哪一個國家，看起來甚至都是相似的。毫無疑問地，在某個程度上這個說法是真實的。人們通常會說來自一個國家的警察，比起和他身處同一個城鎮的普通人，和全世界的警察有更多共同點。另一方面，那些強調「認同」的分析家通常也認為，認同會在一個從某種政體型式內部所出現的制度性設定中建構起來。不同的政體可能因此產生自己的組織異質同象化模式，該模式可能涵蓋整個國家範圍，參見 Ronald L. Jepperson and John W. Meyer, "The Public Order and the Construction of Formal Organizations," in Powell and DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 204-31.

⁴⁶ Moore, *Creating Public Value*, pp. 33-36.

(Robert Keohane) 和史帝芬·克萊斯勒 (Stephen Krasner)，已經揭示這些模式對於理解政府行動具有何種重要性。基歐漢言簡意賅地解釋：「制度不僅反映構成該制度單元的偏好和力量，制度本身形塑了單元的偏好和力量。」⁴⁷

在一九一四年常規如何邁向戰爭的研究中，傑克·李維 (Jack Levy) 的結論指出，單是常規並不能說明該常規所參與的災難是如何發生的。然而，正如同他所注意到的，對於常規的依賴「不能以理性的戰略計算來加以解釋」。常規和形塑這些常規的組織邏輯在影響關鍵官員的複雜互動中自成一個有力的獨立變項，將這些組織拉往一個適當性邏輯、程式化的回應，並將他們帶離結果性邏輯。⁴⁸從二十世紀之初到二十世紀的最後十年，貝瑞·鮑森 (Barry Posen) 揭示美國軍隊的後期冷戰計畫如何對蘇聯對手進行一場純粹傳統性戰爭，導致無法在其組織本身邏輯以外來理解組織的能力、操作目標和常規，特別是他們開啟了數個得以輕易升高到核子戰爭的危險路徑。⁴⁹幸運的是，和一九一四年的狀況不同，鮑森的假設從未得到驗證。

伊莉莎白·基爾 (Elizabeth Kier) 在其著作《想像的戰爭》(Imagining War) 中，詰問為何英國和法國在二次世界大戰之前發展防禦性而非攻擊性的軍事指導原則。她著重軍事組織文化和國內政治環境內部爭議和共識領域所賦予這些軍事組織活動的範疇之間的關係，但她同時也強調組織文化的可塑性：「我們不應該假設在不同國家背景下有著相似處境的團體具有相類似的偏好。」不是所有的軍事組織都想要攻擊的軍事指導原則，即便在同一個軍事體系中，空軍和陸軍可能追求完全不同的指導原則，而這些差異在其擁有特殊能力和文化的次級單元中持續存在。自始至終，「軍隊的偏好不能從軍事組織的功能性需求演繹出來」，⁵⁰ 或

⁴⁷ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Research Programs," *International Studies Quarterly* 32 (1988): 379, 382. 參見 Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Friedrich Kratochwil and John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on the Art of the State," *International Organization* 40 (1986): 753-76; Oran R. Young, "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions," *World Politics* 39 (1986): 104-22.

⁴⁸ Jack Levy, "Organizational Routines and the Causes of War," *International Studies Quarterly* 30 (1986): 193, 219.

⁴⁹ 鮑森特別關注於空軍對敵空中防衛的先發制人壓制計畫，及海軍對抗蘇聯海軍單位（包括蘇聯核子飛彈潛艦）在蘇聯近海的攻擊性軍事行動。Barry R. Posen, *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks* (Ithaca: Cornell University Press, 1991). 一些零碎的關於美國與蘇聯在一九八〇年代早期的軍事行為的證據現在已經浮現，為鮑森的假設和其擔憂提供了一些真實性的憑據。

⁵⁰ Elizabeth Kier, *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars* (Princeton: Princeton University Press, 1997), pp. 142, 143. 基爾的書就史耐德 (Jack Snyder) 對於（一次世界大戰之前）軍事組織的描繪提出異議，後者將其描寫成企圖發展簡化和充滿攻擊心態的組織性意識型態，以滿足自我利益的體制；而鮑森（根據二次世界大戰之前時期的一項研究）持有相類似的看法，認為除非民間專家干預而指揮這些軍事部門要符合國家利益（和模型一的結果性邏輯）時，軍事部門會偏好攻擊性的軍事教義。Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Ithaca: Cornell University Press, 1984); Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell

者說，至少這些軍事組織的功能性需求是客觀現實、政治脈絡，和組織的高級運作者對於他們自身和其共同工作的信念三者的混合物。

互動式的複雜性

組織為了落實其任務而發展出特殊的能力和常規，一旦這些能力和常規得到肯認，下一步要關注的即是它們彼此間如何互動。程式或是常規的互動以各種不同的方式發生。一個大型的組織可能有許多的次級組織，每一個次級組織在執行其相關功能時常規會有所重疊。一些行政權內部的內閣部門對於許多的組織而言，形似控股公司。美國國防部在一九八六年時進行了一次組織結構上激進地改革，一部份原因在於許多指令和操作控制的程序在五角大廈內部個別不同的單位內雖然運作良好，但彼此之間卻產生了不一致、甚或衝突從而引發了廣泛的警告。

當新穎的、不熟悉的工作被上級強加於舊有的常規之上時，具有破壞性的互動也可能會在一個政府專門機構內部發生。社會安全總署（Social Security Administration）雖然在處理老年退休金項目業務上表現優異，但當它新接手醫療給付業務時，其出色的表現紀錄則受到折損。⁵¹

許多現在涉入了主要公共活動的不同組織為了能夠做好所有的事而彼此互動，進一步創造新的複雜性程度。傑佛瑞·普里斯曼（Jeffrey Pressman）和亞倫·魏達夫斯基（Aaron Wildavsky）在《執行》（Implementation）一書中，描述一個聯邦專門機構如何試圖在加州奧克蘭市創造就業的故事。普里斯曼和魏達夫斯基研究聯邦、州、郡、在地，和私有組織之間交錯的責任，以及它們彼此間不同規則和常規的互動。他們發現「共同行動的複雜性」在政府的現代施政中十分常見。⁵² 簡化是困難的，並非只是因為不同的管轄權有不同的利益，而是因為從數個組織的觀點來看，對一個問題有著交疊的關注有時候理由十分充分。⁵³

查爾斯·裴洛（Charles Perros）在《正常的意外》（Normal Accidents）一書

University Press, 1984).

⁵¹ 一般參見 Harold Seidman and Robert S. Gilmour, 4th ed. *Politics, Position and Power* (New York: Oxford University Press, 1986). 關於國防部內部指令和控制程度的去中心化，以及因此造成其後施加聯合行動的困難，參見 C. Kenneth Allard, *Command, Control, and The Common Defense* (New Haven: Yale University Press, 1990). 關於社會安全的例子，參見 Martha A. Derthick, *Agency Under Stress: The Social Security Administration in American Government* (Washington, DC: Brookings Institution, 1990).

⁵² Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* 2d ed. (Berkeley: University of California Press, 1983); 同時參見 Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law* (Cambridge: MIT Press, 1977).

⁵³ 參見 Jonathan B. Bendor, *Parallel Systems: Redundancy in Government* (Berkeley: University of California Press, 1985).

中，藉由呈現當大型組織被囑託更高度複雜和具風險的營運時，不停增長的常規是如何互動，而開拓新的研究方向。高度的風險滋生了許多新穎的常規，設計來保證可信賴及安全的表現，但是新的常規間也彼此互動。裴洛指出，結果是這些互動「公然挑戰原來唾手可得的理，並擴大了難以避免的小失敗的後果」。當源自互動式複雜環境的失敗也同時發生在營運所緊密結合的系統中時，例如在一個核能反應器中，災難則令人感到驚恐地迫在眼前。對於許多系統而言，「既非較佳的組織，亦非科技的創新使它們較能免於系統的意外。事實上，這些系統所需要的組織結構，乃是具有大量內部矛盾，並且在增加互動式複雜性及緊密化結合下，能夠提供科技的解決之道。它們變得更容易發生某些意外」，這也就是裴洛著作標題所傳達的訊息。⁵⁴

我們對於組織邏輯中效率驅動和認同驅動的回顧，特地標示出當「適當性邏輯所產生的行為」和「國家在危機時刻所選擇的行動」之間產生矛盾的例子。如同薩根（Sagan）所論述的，在組織主導的事例中，國家行為可能和「在一個競爭的國際體系中失能」的行為具有高度相關性。⁵⁵ 在每一個事例中，分析家、經理人，和政治領袖應該敏銳意識到組織習性所發揮的重力拉扯。政策管理的成功，需要領袖在其目標和組織癖性所積累的重量之間創造平衡的卓越能力。

我們的結論並非認為組織不可避免地會傾向產生那些必須受到政治領袖扼制的失能行為。一般而言，組織並非只是提昇能力，它們也會提供優異能力以處理新發生的戰略情境。⁵⁶ 然而，危險失能的潛在因素依然存在，而且必須受到對於操作細節持續的思考和注意的管理。

美國航太總署：英雄和山羊

國家航空暨太空總署（National Aeronautics and Space Administration, NASA）具體化組織、組織邏輯，和組織文化力量的許多優點和缺點。阿波羅十三號（Apollo 13）是首部以組織為英雄角色而贏得奧斯卡最佳影片的电影。雖然電影必然有主角，特別是由湯姆·漢克斯所飾演的太空人吉姆·羅威爾（Jim Lovell），但在真實生活和小說中，在太空船位於距地球二十萬哩之遙的外太空並加速航向月球時所發生的一個氧氣倉爆炸後，羅威爾都未能在拯救他自己生命或是其組員方面扮

⁵⁴ Charles Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies* (New York: Basic Books, 1984), p. 5.

⁵⁵ Scott D. Sagan, "Culture, Strategy, and Selection in International Security," unpublished paper.

⁵⁶ 關於創新，參見 Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military* (Ithaca: Cornell University Press, 1991); Kimberly Martin Zisk, *Engaging the Enemy: Organization Theory and Soviet Military Innovation, 1955-1991* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Kier, *Imagining War*, pp. 92-97（關於英國軍隊對於歐陸戰爭需要洞燭機先的了解）。關於軍隊文化對於抑制戰爭行為的貢獻，參見 Jeffrey W. Legro, *Cooperation Under Fire: Anglo-German Restraint during World War II* (Ithaca: Cornell University Press, 1995).

演領導性角色。

一九七〇年時，美國國家航太總署的一個使命為：運送人類到月球、降落在月球、從事一些月球表面的探索、然後再平安將太空人帶回地球。為了完成這個使命，航太總署耗費鉅資取得大量的特殊能力，絕大部分環繞於卓越非凡且具危險性的航太系統的運作，並建立起解決實際動力問題套件獨特的組裝能力。精密的程序和常規獲得建立，目的乃是在一個一般性基礎環境中動員各種天才，這個環境，結合了對於錯誤幾乎是零容忍和對難以避免的小問題所需要即興創作技術解決方案有著頻繁的需求，而後者難免會挑戰前者。

阿波羅十三號上所發生的爆炸乃是三個事件的產物：在一個於一九六八年在科羅拉多州建造的氧氣倉槽中錯誤地裝置了一個廿八瓦的調溫計而非一個六十五瓦的調溫計；一九七〇年代早期工廠所生產的一個倉槽和其排放管沒有對齊，偏移了二吋；以及判斷，即發射前兩天在發現沒有對齊的排放管後，對這些倉槽加熱，迫使氧氣排出倉槽之外。如果不是因為錯誤的調溫器後來熔斷，造成既無法關閉加熱器也無法指示倉槽中節節上升的溫度的話，最後由羅威爾負責並批准的判斷本身，則不會產生任何具結果性的影響力。三組技師遵循程序，檢視二年前建造的原始倉槽的品質，沒有人注意到它裝置了錯誤的調溫器。⁵⁷

在一個常規航行操作不到兩個小時的時間，該倉槽爆炸，太空船「漂移並死機」，絕大部分的氧氣沿著可以手動控制的控制射流向外散溢。全新的常規立刻取而代之，根據繫在太空船內裝上的手冊中所詳細列出的緊急程序，啟動了數十個步驟關閉太空船的動力。在休士頓任務控制中心的指示下，太空人使用了「粉紅色的那幾頁，緊急事件一到五頁。」其後，當組員撤退到附著在指令艙旁仍然完好的登月小艇中，負責電機和環境系統的控制官細細篩去程序中無用的部分，將登月艇當成「救生艇」來使用。航太總署將數個月前演習時所使用的「探月模組（lunar excursion module, LEM）救生艇程序」加以改編。

工程師們則策劃一個發動太空船主要引擎的方式，如此得以推動太空船進入返回地球的正確軌道上。在這個問題方面，常規並不存在，但從每一個主要專業單位中集結了拔尖的十五人小組控制官，稱為「虎隊」（Tiger team），來處理各種困難的問題。他們具有貫徹計畫所需要的豐富經驗、專業訓練、成熟的分析方式、技術支援和常規。模擬器被啟動，由另一個太空人來測試並準備需要執行的點子。他們面臨了一系列的問題，關於如何供應足夠的氧氣和電力使得組員能存活超過帶他們回家所需的四天的時間。一些程序被當場即興地確立，以指導組員

⁵⁷ 柯特委員會（Cortright Commission）的結論，摘錄總結於 Jim Lovell and Jeffrey Kluger, *Lost Moon: The Perilous Voyage of Apollo 13* (New York: Houghton Mifflin, 1994), pp. 372-80.

將各個計畫付諸實行的步驟。他們辨識各種選項，每一個選項都各有其風險—效益的交換，工程師們、太空人、飛行指揮官、和航太總署同時討論各種細節。⁵⁸

這個小組成功了，但從尼克森總統或是美國政府的殷殷期待來解釋他們的成功是沒有意義的。來自政府官員給航太總署的指令和促成成功的指導沒有任何關係，即便是航太總署最上層的行政官員，遵循組織的程序，和飛行指揮官和控制官/工程師比起來，都相對沒什麼力量。阿波羅十三號的故事，從很多方面來說，乃是對受到「能做」民族精神所灌輸的一個「純粹的」技術文化最高的致敬。⁵⁹

一九八六年一月二十八日，航太總署啟動了「51-L 太空運輸系統任務」，此即在太空梭飛行成功將近五年後所進行的一次著名的最新行動。挑戰者號太空梭的發射，卻誤入災難性的歧途。在發射後不到一分鐘的時間，在全國電視的轉播下，挑戰者號太空梭爆炸，全部七名的組員，包括一名受邀參與以激勵人心的學校教師，全部罹難。

其後的調查由一個總統級別的委員會（羅傑斯委員會）領導，發現推動太空梭進入軌道的固態火箭推進器長期以來讓人擔憂，卻為了發射而未被理會。羅傑斯委員會歸咎於有瑕疵的決策過程，而其他批評家則認為，此次太空梭計畫的災難乃是迫使航太總署避免發射延遲的政治壓力所造成的。

社會學家黛安·沃恩（Diane Vaughan）的一項延伸調查研究，反而發現在挑戰者號發射前所進行的冗長審議中幾乎沒有不正常之處。多年來，航太總署的組織已經慢慢地演化成「每一次必須決定發射時，技術專家從不確定性的虎口中抓取各種確定性，將其整合成一個連貫性的技術分析……。經年累月下來，工作小組發展出一套科學的典範，能夠緩步擴展以納入反覆出現的異例，而在過程中變得更加穩定。」⁶⁰

沃恩的結論顯示，挑戰者號的發射並未遭受特殊的政治壓力。「此處決策內容的構成，乃是在一個受到高度規制化、開放的決策過程中，重覆關於相同技術目標的選擇。」她指出，在一個傳統理性決策模型中，決策者計算著成本和效益，但挑戰者號的案例並不能以此一模型來理解，同時此案例中的決策者也並未明顯

⁵⁸ Ibid., pp. 104-240.

⁵⁹ 一般參見 Howard McCurdy, *Inside NASA: High Technology and Organizational Change in the U.S. Space Program* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993). 若是阿波羅十三號有英雄存在，在組織內部的英雄大概是約翰·亞倫（John Aaron），他在任務控制中心的紫紅色小組（Maroon Team）有一個不出風頭的職稱—電機及環境指揮官。紫紅色小組是分擔管理飛行責任的四個「顏色」小組之一。

⁶⁰ Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), pp. 400-401.

地受到團體思維所損害，而團體思維通常指涉一個緊密團結的團體試圖保護其自身，並相互支持的意識。整個發射過程的判斷涉及了數十人以及數個次級單位的參與，他們在技術討論上遵循一絲不苟的規範和規則，符合主導此一組織的工程文化。雖然發射的壓力及資源的匱乏的確存在，但那些壓力早已被組織內化，而僅僅形成對於參與發射的決定者而言，「理所當然的假設、秉賦、角本、傳統和分類體系。」圈外人事後從結果性邏輯來觀察該事件，認為這些判斷有所偏離；然而圈內人則依其積累的適當性邏輯來看待整體事件，發現這些判斷都是可被接受的。當然，個人理性也的確存在。但在此一案例中，個人理性「無法從與其交錯的結構位置中抽離出來。」挑戰者號的發射因此並無法單獨地歸咎於一個單一的個人計算，這個事件只能從一個組織產出的角度加以理解。⁶¹

沃恩指出，挑戰者號發射的決定是前所未有的，但是沒有人從一個組織的意義上加以肯認。在面對不確定性時，他們遵循了其工程文化的通常規則和常規。代替他們所遵守的創新文化，服從，而非反常，才應該對發射結果加以負責。

航太總署的經驗並非獨特。在一九九四年四月時，2 架美國空軍 F-15 戰鬥機在世界最先進的飛行控制系統的引導下，擊落了二架飛越伊拉克北部晴空的陸軍黑鷹直昇機，造成 26 名維和人員死亡。事情發生後進行了長達兩年嚴謹而縝密的調查，但除了廣泛對飛行員或是控制系統失誤的假設外，史考特·史努克（Scott Snook）發現該事件只能從「一個正常組織內部，由一群正常人遵循正常的方式，做出正常的行為所造成的結果」來加以解釋。在這個悲劇性連鎖上的每一個環結所做的決定，以當時所獲得的相關資訊和應回應的程式來看，都是妥適的。

空中預警及管制飛機（Airborne Warning and Control Systems, AWACS）的機員，並未試圖進行任何一個或許得以避免該悲劇可能性的非常規行動，他們對於誰應該做關鍵判斷一事感到困惑，結果是不採取行動。⁶²空軍早已預視了此種問題的產生，並且已經採取一些政策以鼓勵組員的凝聚力，「硬組員」（hard crews）總是一起進行飛行任務，然而因為組織對於其他律命的適應，這些政策常常並未能在實際層面被遵行。⁶³就如同一名官員所說的，「在我們所具備的運作節奏和人員配備條件下，新政策幾乎無法成為可能，所以結果之一就是新政策通過後，

⁶¹ Ibid., pp. 403, 405, 關於制度行為與「團體思維」之間的差異，見第 525 頁註 41。同時參見 Diane Vaughan, "The Trickle-Down Effect: Policy Decisions, Risky Work, and the Challenger Tragedy," *California Management Review* 39 (1997): 80-102.

⁶² 此處應指的是美國空軍空中預警機上的機員認為這只是一次例行任務，他們認為那兩架美軍直升機是兩架違反禁航區規定的伊拉克直升機，因此照既有的「接戰規定」（ROE）展開行動，所以沒有人需要下達特別的命令。

⁶³ 一架空中預警機除了飛行員和飛行工程師之外，約有 20 位組員，硬組員的意思是每次都由同一組人員登機執勤，實際上由於人員休假、受訓等需要，很難做到這一點。

我們將讓硬組員飛行，但每一個人其實都知道要和硬組員一起飛行的機率是很困難的。」⁶⁴

在責任劃分上疊床架屋的目的乃是預防失敗，但同時也分散了責任，因此荒謬地使失敗可能發生。眾多常規交互運作：「陸軍從來沒有收到一號模式的敵我辨視碼（identification friend or foe, IFF），F-15 的飛行員在當時也沒有收到黑鷹直昇機出任務的警告，黑鷹在被掃描到前進入了禁飛區，而戰鬥員和直昇機的通話使用不同的無線電頻率」。如同一位理論家的觀察，即便是整合這些常規的常規，「若無人照管旋即崩潰」。⁶⁵

組織行為典範

上面關於組織理論的檢視，提供了一個可以勾勒和外交政策與國際政治相關的組織行為典範的脈絡。目前就組織行為方面所知道的，已足以為模型一提出顯著限制和實質的補充，用以解釋和預測政府行為：

- I. 分析的基本單元：政府行動為組織產出。國際政治的發生乃是組織過程在三個重要意義上的產出。首先，真實事件的發生是組織產出，例如美國軍隊在波斯灣戰爭中的干預措施（沙漠之盾和沙漠風暴行動）。美軍於一九九〇年八月駐紮在沙烏地阿拉伯和科威特邊境，而美軍戰鬥機在一九九一年一月摧毀整個位於伊拉克的目標。這些都是組織性行動：步兵排的行動，形成了連，再進一步構成了營、旅、師、軍，並形成一個統一的戰區司令的一部分，當二等兵向中尉報告，中尉向其所負責的上校報告而一路報到總司令後，軍隊從科威特移往伊拉克，向前推進對抗敵軍並根據美國陸軍既定的常規下令開火。政府領導者的決策啟動組織的常規，政府領導者可以略微修正這些產出，並透過將這些產出進行排列組合而行使某些選擇，但絕大部分的行為是由事先建立的程序所決定。其次，既存組織使用實體資產的能力，構成了政府領導者在面對任何問題時得以有效選擇的範圍：只有在男女戰鬥成員裝備妥當且訓練完畢，並得以運送到千里之遙的波斯灣，才使得進入波灣戰場成為美國領導者的現實選項。固定的程序（存在於特定時間內的設備、人員、常規）耗盡了可供領導者選擇的按鈕範圍⁶⁶，這樣的一個事實並未總是能夠被領導者察覺到。但在每一個事例

⁶⁴ Scott A. Snook, "Practical Drift: The Friendly Fire Shootdown Over Northern Iraq," Ph.D diss., Harvard University, 1996, pp. 281, 290.

⁶⁵ Ibid., pp. 295-96. 一般性討論參見 Karl E. Weick, "Organizational Culture as a Source of High Reliability," *California Management Review* 29 (1987): 112-27; 及 Weick, "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster," *Administrative Science Quarterly* 38 (1993): 628-52.

⁶⁶ 這裡指的是一句軍中格言所揭櫫的景象：「指揮官只能用現在手上的兵力和上級給你的武器來作戰。」

中，對於事實上所發生事項的理解是致關重要的。第三，組織的產出架構了內部領導者在就某個議題做必要決策時所遭受的狹隘限制的情境。產出提出了問題、提供資訊，並為領導者所要採取的第一步驟的議題增添色彩。如同狄奧多·索倫森（Theodore Sorensen）所觀察到的，「總統很少，如果有的話，決定某個特別的外交事項——此處的決定指的是在一塊完全乾淨的白板上寫下結論。……基本的決策會限制住總統的選擇，絕大多數的情況是預先準備好的。」⁶⁷ 情境結構和議題表面都受到組織產出所形塑，對於了解這兩者的人來說，領導者形式上的選擇常常是虎頭蛇尾的。

創新：領導者也許會試著在組織能力或是常規尚未建立的範圍進行新的活動，如果他們理解到該活動需要創造「有效組織產出所需」的前提條件時，他們會瞭解到其成果乃是為了一個未來的危機，而非手邊現存的危機，⁶⁸ 但通常他們並不理解或是沒有其他選擇。在波灣戰爭期間，美國承受了巨大的壓力要找出並摧毀伊拉克可以將飛毛腿飛彈（SCUD missiles）發射到以色列和沙烏地阿拉伯的移動發射設備。從美國中央司令部（Central Command headquarters, CENTCOM）戰區司令史瓦茲柯夫將軍（General Norman Schwarzkopf）的觀點來看，這項任務讓人傷透腦筋。從其組織的觀點來看，這些飛彈尚未造成任何嚴重的軍事損害，他的命令並未能建立一個在定位、瞄準和摧毀飛毛腿飛彈上所需的能力與常規。「飛毛腿獵捕計畫」乃是在廣袤的伊拉克西部數千平方哩的範圍尋找移動發射裝置，這將消耗巨量的資源，而中央司令部認為使用原定在戰爭中擊垮伊拉克計畫的資源，能夠更有效率地使戰區中立化。然而中央司令部的意見被推翻，迪克·錢尼（Dick Cheney）大聲疾呼：「只要我還是國防部長，國防部就必須依照我的命令行事，而首要之務即是確保以色列遠離戰爭。」國防部下轄的中央司令部收到指令，同時實際上也的確遵循該命令，一絲不苟地對轟炸以色列城市的炸彈加以回應。獵捕計畫開展，雖然史瓦茲科夫抱怨(這些)干預行為，並繼續阻止那些在正在進行的空襲計畫上從事更激烈摧毀的提議。美軍中央司令部也阻擋來自別的軍事組織的提議，即阻擋來自美國特種司令部所提（Special Operations Command）為了處理問題(獵殺飛毛腿飛彈)的替代案。中央司令部主張這些替代案，將會干擾中央司令部為了有效進行戰爭所建立的完整計畫和常規。當戰爭結束，政治領袖勉勉強強對以色列完全置身事外感到滿意。中央司令部勉強、即興的獵殺行動⁶⁹所造成的軍事結果令人失望地地普通。⁷⁰

⁶⁷ Theodore Sorensen, "You Get to Walk to Work," *New York Times Magazine*, March 19, 1967.

⁶⁸ 普利斯曼和魏達夫斯基的《執行》（Implementation）一書可以被看成是在試圖發明新的組織能力和常規以解決一個急迫且當下的問題的一個大型的案例研究。對該書的一個概述，參見 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 218-32.

⁶⁹ 這裡指的是當飛彈一發射，美軍就立刻要挪用原先用於其他任務的衛星和偵察資源(如戰術飛機)去尋找飛彈發射車的可能位置，再派遣飛機去攻擊，由於這種攻擊無法在前一天規劃，只能在發生時才執行，所以稱之為即興式攻擊。

⁷⁰ 概述可參見 Michael R. Gordon and Bernard E. Trainor, *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf* (Boston: Little Brown, 1995), pp. 227-48.

如果分析單元是將政府行為理解為組織產出，那麼政府形式上選擇的分析就會集中在「組織所提供的資訊和所定義的選項」、構成開放給領導者作有效選擇的既存組織能力及相關的組織產出上，而相關的組織產出則在棋盤上固定棋子位置並且為議題外觀打上陰影。真實政府行為的分析聚焦於個別組織可執行的產出及組織能力，以及在棋盤上各棋子的組織定位方面。

II. 組織化概念

A. *組織行動者*。行動者並非鐵板一塊的國家或是政府，而是如星座群般鬆散結成同盟關係的組織，並由政府領導者位居於該組織的頂端，這個星群只有在組織組成分子執行常規時行動。美國政府中，部門或是專門機構——舉例來說，空軍、國務院、美國貿易代表處——是典型的主要行為主體。行動者也可能是大型組織中的次級單元，諸如海軍轄下的潛艦官兵或是任何組織內部的精英力量，典型上擁有自我歸屬的獨特規範和常規。

B. *問題的因式分解和事務的分級劃分*。外交事務多重面向的監管需要將問題劃分為數個部分以下授給不同的組織處理。在美國政府內部，國務院的首要職責為外交，國防部為軍事安全，財政部為經濟事務，而中央情報局為情報評估。

為避免工作停頓，重要的權力機關必須搭配重要的責任：國防部為國家安全採購必要的武器，而中央情報局收集相關的秘密情報。組織在受許可行為的範圍內，其所為者絕大部分由組織內部決定。因此，每一個組織都會認知問題、處理訊息，並踐履各種行動，組織在這些過程中都具有相當的自主性（在國家政策指導綱領及眾多限制的範圍內部行使）。

至於大型組織的最上位事實，則是其規模防止任何單一核心權威做成所有重要決定或指導所有重要活動。將一個問題依其所構成之基本因子進行分解和將事務劃分為若干部分的力量是劍之雙刃。如果政府領導者試圖自行處理問題，分解 (factoring) 允許對於問題的特殊面向進行更多專門化的關注，但必須加上一個判斷的硬幣——一面是關於組織所要達到的目標為何，另一面是組織的回應如何被計畫。

C. *組織使命*。不論組織使命是以一種較正式或是以一種較模糊的方式加以陳述，許多組織，尤其是商業性組織，會有一個明白而簡短的關於其使命的聲明，為其成員和消費者定義該組織所進行的生意為何，以及所尋求實現的目標為何。許多政府組織擁有正式的章程，具體明確的權限說明、管理運作的領域和被禁止的活動。組織會以其自身的語言來詮釋其所獲得之授權，這在廣泛的目標衝突或是沒有太多的操作指導時特別明顯。哈波林 (Morton Halperin) 因此增加了一個關於組織本質的概念，將之定義為「在組織內部由主導團體所持有，關於其應

有使命和能力的觀點。」⁷¹

D. **操作目標、特定能力和文化。**對狹義的系列問題的首要責任、細節及每日的行動需求兩相結合，會產生一組獨特的信念，和使命應如何加以落實以及需要或是期待何種能力來執行有關。這些信念創造了組織文化，以下六點可用來標示與強調：(1) 組織以操作化語彙定義成功的方式；(2) 組織可用的選擇性資訊；(3) 組織用來實現其工作的特殊系統或技術；(4) 組織招聘新血和職員任期的專業規範；(5) 作成「基層」決定的經驗；以及(6) 組織獎勵的分配。客戶（例如：利益團體）、政府盟友（例如：國會小組）、國外相對應的單位（例如：英國國防部部長與美國國防部部長，或是英國外交聯邦事務部與美國國務院歐洲與加拿大事務處）強化了狹隘的本位主義。因此，組織會在優先事項、操作性目標、洞察力，和議題方面發展出相對穩定的行為習性。舉例來說，軍事服務是由站在結構化梯隊上事業心強盛的人所擔任的，職位的升遷有賴於在服務的使命上做出的傑出奉獻所展現的年資。工作常規、交往模式、訊息渠道，結合外部組織化團體和國會中友人的壓力，讓某一軍種會持續籌獲一些能符合當前所指派的角色和任務的新硬體一事變得相當可以預測，例如，空軍對一種新式有人攻擊機的追求。

E. **作為組織產出的行動。**組織性活動的傑出特點在於其被程式化的特徵：在任何一個特殊情況中行為的限度，乃是依預先已建立常規的法度加以執行。在產生產出部分，每一個組織的活動可以描述如下：

1. **目標：服從定義可接受的表現。**一個組織的操作化目標很少揭露於正式的授權中。相反地，每一個組織的操作化目標以一組標的(target)形式所浮現，並且被隨伴的限制(constraints)定義了關鍵工作的執行表現。操作者因而被賦予遵從這些標的和限制的義務，對他們來說，成功的服從即是成功的表現。這些標的和限制可能是可計量的，例如面訪客戶的數目、於飛行前一個小時通知可飛行的航空器比例、或是沒發生意外的飛行時數；它們也可能是程序的，例如被歸檔的教案、被遵循的採購管理規則。但它們往往允許操作者遵循更偏向「機控論」(cybernetic)的適當性邏輯。服從的要求源自期望與各種需求的調合下來的結果，這些需求可能來自同一領域內的其他組織和專家，或是同一政府當局、法定主管當局，或是來自一般公民和特殊利益團體及組織內部的議價。標的和限制代表衝突的一個準決議(quasi-resolution)——因為要求相對穩定，所以有某種程度的決議。然而，隨著時間的過去，它們不見得總是相容，

⁷¹ Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institute, 1974), p. 28.

因此只是一個準決議。一般典型上，限制常被形成命令(imperatives)，以粗略避免具體的不安與災難。舉例來說，每一個美軍軍種（陸、海、空軍）似乎是由有效的命令來加以避免：(1) 預算上的縮減，(2) 人力資源的縮編，(3) 重要專業人員（例如：空軍的飛行員）數目的降低，(4) 分配於本軍的軍事預算裁減的百分比，(5) 軍種角色和任務上被其他軍種所蠶食，以及 (6) 對任何層級敵人在武器上的劣勢。

2. 對目標循序漸進的關注。操作化標的與限制之間衝突的存在，可透過循序漸進的關注機制加以解決。當問題出現，組織的下屬與該問題最密切相關的次級單位，以其所認為最重要的標的和限制來處理該問題。當下一個問題出現，由其他組負責的次級單位加以處理，會關注不同的標的和限制。
3. 標準操作程序。關鍵工作的可信賴表現和對標的與限制的交互服從，需要標準操作程序（SOPs）。首要規則在於允許眾人調合其行動，使得每個單獨的個人能夠回應基本的提示。規則通常相當簡單，促使容易學習和清楚的應用。既然程序是「標準的」，它們就不會快速或輕易地改變。

一九八九年十一月九日傍晚，東德政府在新聞發布會中宣布其人民前往西德所適用規則的改變。發布會中的語彙並未精準地使用，因此容易受到誤解，結果鼓動了千萬計的東德民眾在當晚聚集到柏林圍牆前，並試圖跨越圍牆到西柏林。邊境守衛事前完全沒有意識到且不確定其政府宣布的內容，沒有任何處理群眾湧入的標準操作程序，或是指示關於應該如何回應群眾的問題。充滿困惑且失去平衡，他們迅速地面臨開槍射擊群眾或是離開他們的職守。他們讓開了，因此柏林圍牆倒下。⁷²

沒有標準作業程序，就不可能執行一個經過協調的工作。但因為它們的存在，在某些特殊情境中，組織行為會顯得過度形式化、遲緩、或是不合宜。一些標準操作程序只是促使一般或是協調過的活動能夠成為傳統，但大部分重要的標準操作程序則是基於組織的動機結構，甚或是組織規範或基本態度、專業文化和其成員的運作風格。其根基愈深，標準作業程序抗拒改變的力量就愈強。

4. 程式 (Programs) 與劇碼 (Repertoires)。組織必須能夠在準確地協調數百人的行為下行動。特殊的能力要產生特定的行動，例如和敵對單位作戰或是回覆大使館的電文，需要一組經過反覆排練的標準操作程序。每一組標準操作程序包含了由組織在處理一個狀況時可資利用的「節目單」或「程式」(program)（從戲劇和電腦的語意上來理解），而和一種活動類型相關的節目細項，例如戰鬥，則構

⁷² Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), pp. 98-101.

成了組織的劇碼 (repertoire)。在一個劇碼中節目單/程式的數目總是十分有限，在經過適當的啟動下，組織執行該程式，而程式的實質內容在一個特定的情境中是不可以被更改的。行動越複雜，會牽涉的人越多，決定組織行為的節目單/程式和劇碼也就越重要。

5. 不確定性的避免。組織並無意圖估算未來事件發生在分布上的機率，相反地，組織會避免不確定性。透過安排一個交涉妥當的環境，組織試圖最大化其自主性，並規制其所必須打交道的其他行為者的反應。梅爾文·萊爾德 (Melvin Laird) 於一九六九年成為美國國防部長後，在他的督促下，在國防支出大幅刪減的同時卻讓國防部在配置所得預算上得到更大的自主性，他也因此是一個十分受歡迎的部長。如哈波林所解釋的，官僚體系通常偏好「錢少控制權高，而非錢多控制權低。」⁷³ 自主性不及之處，原生環境 (和其他構成政府一部分的組織間關係) 會透過一些安排而穩定下來，這些安排包括已經同意的預算配置、可接受的責任區塊，及已建立的實踐模式。次級環境 (和國際社會間的關係)，則透過 (正式和非正式的聯盟) 契約關係的建立及「俱樂部關係」(美國國務院和英國外交部，或是美國財政部和英國財政部) 所結成的盟友加以穩定。

國際環境無法協商之處，組織則透過建立一組標準想定 (standard scenarios)，乃是組織所預備好來處理偶發性狀態所用，即用來處理那些剩餘的不確定性。舉例來說，一九六〇年代美國陸軍預備了大規模地面作戰行動，強調美國在火力方面的優勢。在數次初步交戰後，這些想定並未在越南落實，陸軍苦悶地發現這此一預演想定很難在越南適用。⁷⁴

6. 問題導向的搜尋。在狀況不能被其所設定的標準情境加以解讀時，組織會進行搜尋，此種搜尋的風格和其停頓點大致受既存常規所決定。組織對於替代行動歷程的搜尋乃是問題導向的：所關注的焦點為必須避免的非典型不適。此一搜尋也是相當單純的：症候的周圍最先遭到搜尋，其次為當前替代選項的周圍。搜尋的模式顯示了偏見，反映的因素包括了諸如專門能力訓練、組織其他不同單位的經驗、組織內部溝通的模式。在越南的美軍在無法迫使敵人進行大規模戰役的情況下，曾試圖使用槓桿作用的方式利用其既存的資產和常規進行大規模的搜索與摧毀計畫，該計畫則是圍繞在火力攻擊和

⁷³ Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, p. 51.

⁷⁴ 一九六五年十一月北越在義莊谷 (Ia Drang valley) 尋求大規模戰役而傷痕累累，在一九六八年春天新春攻勢 (Tet offensive) 前採取一個不同的戰略。在使河內在軍事上受傷慘重，使美國和其南越盟友在政治上驚駭毀滅的新春攻勢後，北越回歸更為耐心地使用地面武力，直到絕大部分的美國戰鬥部隊撤出越南。關於美國的標準角本和兩難結果方面，最好的參考來源為 Andrew Krepinevich, *The Army and Vietnam* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986); 但也同時參見 Robert Buzzanco, *Masters of War: Military Dissent and Politics in the Vietnam Era* (New York: Cambridge University Press, 1996).

直昇機承擔的機動性上。

7. *組織學習和改變*。組織行為的參數大致上是持久的。在回應非標準化問題上，組織進行搜尋而常規發生演化，以極高的技巧消化吸收新的狀況於組織文化的世界觀之內。這種學習和改變大致上源自其既存的程序，但組織上具標誌的改變有時也的確發生。急遽變化發生的條件很可能包括下面數點：

- a. *預算饕宴*。典型上，組織會不斷滿足其購物清單而揮霍所享有的預算饕宴。然而，掌控預算並承諾改變的政府領導者可以使用附加基金來購買新穎的、可以急遽重新定義關鍵工作的組織能力。在一九七〇年代中期，英國政府在北愛爾蘭境內進行了一場內部戰爭，決定放棄對軍隊和戒嚴令的依賴，而轉向「警察首位」(police primacy)的政策，試圖恢復行政當局的權威並將恐怖主義以刑事罰加以處理。作為警察機關的北愛爾蘭皇家警察部隊(Royal Ulster Constabulary)耗費鉅資重建，配置新能力、新規範、新常規。⁷⁵
- b. *持久的預算飢荒*。雖然單一年的預算飢荒一般會導致組織結構和程序新的根本性改變，這仍然時常造成在執行某些程式計畫上失能的損失。然而持久的預算飢荒，則迫使主要項目或配置的削減。美國國務院在歷經數年缺乏支持其外交建立資金的飢荒後，關閉了數個職位並創立一個新的特別使館計畫(Special Embassy Program)，在一些較小的國家提供新式且較低廉的外交代表形式。
- c. *急遽的表現失靈*。急遽的變化通常在回應重大災難時發生，在這些災難發生的情況下，組織文化受到震盪或是名聲受到敗壞，造成其使命、操作目標、特殊能力均遭受重新定義，從而創造新的文化。美國陸軍特別受到越戰經驗深刻的影響，在程序和劇碼上面對一個不容抵賴的失敗，組織外部的權威可能會要求改變，原來的人員也比較不能抵抗改變，而組織的關鍵成員則會由承諾改變的人士所取代。

- F. *中央協調和控制*。政府的行動需要責任和權力的去中心化，但問題不見得會剛剛好齊整地符合被劃分開來的領域。每一個組織的工作表現對於其他部門具有重大的後果，重要的問題會在數個組織的管轄權上重疊，因此去中心化的必要性和協調的需求兩者間直接了當地迎面撞

⁷⁵ Philip Zelikow, "Policing Northern Ireland," Part A and B (Cambridge: Kennedy School of Government Case Study, 1994).

上。(那些認為此一進退維谷的兩難—產生去中心化力量的回應行動 vs. 要求中央掌控的協調性行動—相當程度上說明了政府重組的需求。)

協調的必要性和外交政策對國家利益的高度重要性，保證了政府領導者涉入權力分享的組織過程，每一個組織的習性和常規會受到政府領導者干預的影響。然而，中央對於組織操作持續性的指導和對組織活動一貫的控制是不可能的，結果是對於需要解決的標的重新強調或是制定限制。然而限制只是個粗陋的控制工具，對絕大部分政府組織的活動而言，相關操作條件的專門化和對標的服務令人驚訝地卻是十分困難。這些操作條件能夠被威爾遜所稱的「生產」組織輕易地評估（像是郵件檢查系統）。但是，在處理「程序的」、「工藝」、或是「應對」的機構，不但組織的產出無法被觀察到，政策的產出也無法被具體觀察，不論是產出或是結果都無法被有效地監控。⁷⁶

政府領導者的干預有時候的確有意地改變組織的活動，但這種狀況遠遠少於我們所預期的數量，這些組織機器的開啟與關閉並非簡單地轉動一個開關就成了。一九七〇年時，尼克森與季辛吉強迫一個不甘心情願的中央情報局在兩條軌道上採取一項秘密行動對抗智利政府，一個涉及外交和經濟壓力，另一個更為機密，乃是關於組織一場軍事政變。在中情局草率地支持的一場政變失敗後，惱怒的尼克森想起來他已指示中情局「放棄該行動」。中情局的探員稍後作證時表示，季辛吉只告訴他們停止第一軌行動，但繼續第二軌行動；季辛吉則證稱他指示中情局停止該行動。在對於二個軌道的困惑與對於其後進度未能掌控的過程中，第二軌道蹣跚向前邁進，而中情局對於一九七三年成功推翻智利民主政府的政變是知情的（雖然並不是參與的一份子）。換句話說，尼克森對於官署的指揮並未能令出必行，但是依據季辛吉的說法，他也無法對官署有禁必止。⁷⁷

如果政治人物探查組織深處並試圖改變其基本程式或標準操作程序，他們也通常會感到十分挫折。富蘭克林·羅斯福總統是對於政府組織厲害的操控者（Franklin Roosevelt）所下的評註為：

財政部是如此規模龐大且遼闊，而且在其日常實踐上是如此根深蒂固，讓我覺得幾乎無法讓它做成我所期望的行動與結果……。但財政部是無法和國務院相比的，你應該體驗一個完整歷程，從試圖讓這些職業外交官在思考、政策、行動上進行任何的改變，然後你就會知道問題的真正所在。但是財政部和國務院兩者加在一起都比不上海軍……。要在海軍部門中進行任何一丁點的改變，就好像擊打一個羽毛床鋪，你出右拳揮擊，再出左拳揮擊，直到最後累癱，你會發現那該死

⁷⁶ Wilson, *Bureaucracy*, pp. 158-71.

⁷⁷ 參見 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA* rev. ed. (New York: Simon and Schuster, 1987), pp. 514-20.

的床鋪和你開始揮拳前沒什麼兩樣。⁷⁸

G.政府領導者的決定。組織的一貫性並不能杜絕政府行為的偏差。政府領導者高居於組織聚合物的頂端，除了領導者在特別的組織目標或是標準操作程序控制變化的能力所受的局限以外，許多重要的政府行動議題需要這些領導者決定組織要在何處執行何種計畫。因此，一些重要的政府行為的偏移類型會在一個特別組織的本位主義和標準操作程序未有太大改變下發生，偏移的程度受到既存組織程式的範圍所限制。

領導者對於偏移政府行為的選項會在下列任一點發生：(1) 在一個劇碼中啟動 A 計畫而非 B 計畫；(2) 在新的脈絡下啟動既存的組織常規；(3) 同時啟動數個不同的組織計畫。更多的自由可以藉由將某個議題指派到組織其下的這一個而非那一個組成單位而出現。舉例來說，偽裝為預算案而實際上提出一個戰略議題，反之亦然。長此以往，領導者得以創造新的組織。在某些時候，透過操控那些支持既存組織傾向的因素，他們可能甚至有意影響組織的改變。即使在做這些多樣的選擇時，領導者大部份仰賴於組織計畫所提供的資訊、所產生的估算，及所詳述的選項。

III. 主導推論模式。如果一個國家今日執行某種類型的行動，其組織組成分子在昨日必然已經執行過（或已建立相關常規可去執行）一個和今日行動僅有些許差異的行動。在任何特定的時點 t ，一個政府由已建立的組織聚合物組成，每一個其下的組織都具備既存的關鍵工作、特別的能力、程式和劇碼的觀念。政府行動的特質在任何情形下都會遵循那些已建立起來的常規，以及政府領導者所為之抉擇——乃是根據由既存常規所提供的資訊與評估為基礎。對於一個組織行為在特定時點 t 的最佳解釋在 $t-1$ ，對於即將在 $t+1$ 發生所做的最佳預測則在 t 。模型二解釋力量的達成在於揭露特殊的能力、劇碼和組織常規，這三者會產生構成令人困惑的發生事件的輸出項。另一方面，如果一個分析家觀察到一個組織成員行為和組織所建立的常規相一致，該行為本身對於國家領導者在特殊的事件中所有的特定意向不會提供絲毫的證據。

此一推論模式清楚地被闡明於各種對於日本一九四一年十二月七日奇襲美國夏威夷珍珠港太平洋艦隊的研究中，⁷⁹ 其中一個反覆被探討的問題為：為何美國

⁷⁸ Marriner S. Eccles, *Beckoning Frontiers: Public and Personal Recollections*, ed. Sidney Hyman (New York: Knopf, 1951), p. 336.

⁷⁹ 關於攻擊珍珠港的背景，所引用的論點除非特別指明，皆是依據 Gordon W. Prange, *At Dawn We Slept: The Untold Story of Pearl Harbor* (New York: McGraw-Hill, 1981); Edwin T. Layton with Roger Pineau and John Costello, *"And I Was There": Pearl Harbor and Midway—Breaking the Secrets* (New York: William Morrow and Company, 1985); John Costello, *Days of Infamy* (New York: Simon and Schuster, 1994); 以及早期的經典 Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Stanford: Stanford University Press, 1962). 任何對珍珠港事件認真嚴肅的學生必須在較狹隘的軍事研究和更廣泛的脈絡研究間尋求平衡，後者最好的呈現參見 Waldo Heinrichs, *Threshold of War: Franklin D. Roosevelt and American Entry into World War II* (New York: Oxford

睡著了？也就是說，鑒於美國所收集到的情報在質與量上的優異性，特別是破解了日本外交訊息的密碼，美國怎麼可能未能預測到日本對珍珠港的攻擊？理性行動者模型看起來提供了一種解答：困惑或是陰謀（通常被羅斯福總統描述為使美國捲入戰爭的陰謀）、無能或是設計。

到十二月七日前，時任美軍太平洋司令官的金梅爾海軍上將（Admiral Kimmel）收到以下的情報：(1) 一則來自海軍的警示，關於「來自任何方向的突襲活動，包括來自菲律賓或關島的可能性」；(2) 一些來自華盛頓接續的警示，外交談話已經破裂，戰爭可能一觸即發，很可能從東南亞開始；(3) 日本海軍密碼不尋常的改變，伴隨來自日本航空母艦無線電呼叫訊號的改變，以及令人感到可疑的欠缺其所在位置相關信息；(4) 關於日本船艦和部隊移防以及在東南亞數個地點進行預備攻擊的充份情報；(5) 破解了命令日本大使館銷毀秘密報告和編碼器的訊息；及 (6) 聯邦調查局通知注意檀香山當地的日本使領館在焚燒紙張。華盛頓的解碼機也攔截並破解日本在檀香山領事館與東京間的通訊，顯示出對於珍珠港船隻位置圖和追蹤上異常嚴重的關注。

假設組織是誠實且有能力，採用模型一的分析家將被引導做出以下的預測：(1) 金梅爾的總部將會被給予或被告知關於檀香山與東京間被攔截的電文；(2) 在預期遭受攻擊的情況下，艦隊將會駛離珍珠港或是採取全面防備措施，諸如以反魚雷網保護下錨的船隻；(3) 該島將會盡其所有之資源進行空中巡邏；(4) 戰鬥機預警部門將會全員戒備，全力使用所有雷達；及 (5) 在現存的應急計畫（聯合海岸邊境防衛計畫）下，陸軍會收到通知，而在收到一些相同的警示狀況下，陸軍將會分發高射炮彈藥並採取其他防禦性預防措施。但上述的預測被證明均不正確；相反地，十二月七日的大海軍活動和其十二月六日的行為是一模一樣的，而十二月六日的行為和其十二月五日的行為幾乎無差異，以此往前類推。卜倫治（Gordon Prange）觀察到：「在一個清楚警示的表面，[空中巡邏的] 警告措施臣服於常規之前」；他繼續表示：「艦隊單位可預測的移防促使日本的探員回報東京，表示主要船舶將一成不變的在港內過完周末。這項情報是日本計畫的基石」。相關組織持續依據已有的常規正常運作。⁸⁰

University Press, 1988).

⁸⁰ 關於此段文字的引用，參見 Prange, *At Dawn We Slept*, p. 732-33. 檀香山與東京之間電文的攔截就如同其他外交上溝通密碼的截文——稱之為「密鑰」（MAGIC），乃是由位於華盛頓和一部分位於菲律賓的海軍和作戰部門的破譯機所處理。其配送受到一些阻礙：首先是檀香山與東京間的通訊，事實上使用較不安全的密碼，因此較不受重視的事實所致（因為美國假設較不安全的密碼所攜帶者為較不重要的信號傳輸）；其次，從海軍作戰部長（其出現一部分是因為稍後所提到的海軍情報處和作戰計畫處之間的緊張關係）傳遞「密鑰」資料到太平洋艦隊乃是一個勉為其難設立的常規。因為對破解「密鑰」有些志得意滿，華盛頓也沒有在一九四一年早期分配資源和人力去破解後來被使用的一般性海軍密碼（JN-25B）。在珍珠港事變後四個月內，資源就立即到位且海軍密碼的新修正也獲得破解。美國事實上之前已經攔截了使用 JN-25B 密碼的訊息，（他們後來發現）如果他們能即時解讀該訊息，其內容提供了日本在一九四一年晚期計畫的重要線索。關於最後一點，參見 Costello, *Days of Infamy*, pp. 278-301.

IV. 一般性命題

A. 既存組織的能力影響政府選擇。一個組織的存在，若具備處理某些事務的特定能力，會增加這種能力在「組織的產出/行動/選擇」中被該組織或政府的領導階層所選定的機會。⁸¹相較於沒有組織，此一選擇以較低的成本來看，是十分可以想像到且可用的，因為用來創造該能力的成本已經由組織支付。因為該選項的存在對比於那些假設的或想像的選擇，我們很容易發現選擇此一選項的政治意志看起來是現實的或是可行的。那些被創造出來提供此種選項的組織所生產的訊息和評估，被加以剪裁使得該選項的運用更加可能。要做到這一點，組織或次級單元不會加以掩飾，當它們宣導一個觀點時，會更看重自身的存在理由，它們假設其他的組織在其決策者的期望下也扮演一部分的角色，而那些決策者則被分派為仲裁者的角色。

B. 組織的優先順序影響組織行為的落實。當面對相互衝突的目標或順序時，組織對其加以順序排列並對其權衡取捨加以界定。

1. 組織在實踐上傾向強調其目標乃是最為符合其特殊的能力及組織文化中信念的層級化分布。第二次世界大戰後，美國和蘇聯的武裝力量都被一九四一年時所遭受戰況慘烈的奇襲記憶所縈繞。高級軍事將領被送到軍事法庭接受審判，其職業生涯受到毀壞；在蘇聯，一些將領所受到的懲罰往往是死刑。這樣的經驗對美國的海軍和空軍以及蘇聯的陸軍和空軍而言，是特別灼人的記憶。戰後的一段時期，這些組織不斷地強調高度備戰的優點。在危機情況下，這些組織面臨了衝突的律令：備戰或是安全，核武器的集中控制或是為使用核武的「去中心化」而準備。事實上，在危機情境中，這些組織選擇依據他們認為對於其福祉和責任觀最重要的目標行事——準備行動，對他們的武力不會在措手不及的狀況下遭受攻擊有信心。
2. 如果相互衝突的目標皆是依據組織的能力和 culture，則此不相容的限制可能被依序加以解決，組織會滿足其一而推遲或忽視其他。⁸²

駐紮在夏威夷的美國海軍空中武力有兩個使命：(1) 訓練飛行員攻擊中太平

關於將船艦停泊於港內一事，海軍上將金梅爾及其幕僚在十二月六日時，的確考慮將一些戰艦移到外海，但最後還是決定將它們停泊於一處，以備戰爭爆發後艦隊戰爭計畫的執行。這些戰艦可能因此易遭受攻擊，因為金梅爾麾下二艘對美國在中途島（Midway）和威克島（Wake Island）的駐防要塞輸送戰鬥機的航空母艦停留在外海。Layton, *“And I Was There”*, p. 275. 據推測，夏威夷的艦隊本來可能有陸基空中掩護機群，但是提供此種掩護的措施在日本戰鬥機到達的次日清晨都未到位。金梅爾也沒有爭論其早先將航空母艦移到外海的命令，也沒有下命讓他第三艘當時在加州檢修的航母迅速返航，夏威夷海軍區域指揮官並未啟動聯合海岸防衛邊境計畫（Joint Coastal Defense Frontier Plan）。

⁸¹ 譬如軍方在被諮詢或要求對任何事務提出行動或解決方案時，通常都是提出軍事方案，因為這是他們最熟悉，也是最具備的能力。

⁸² 組織關注不一致目標的命令因此是一個關鍵因素。

洋日本所控制的島嶼（主要是馬歇爾群島），以及（2）執行對敵軍活動的遠距偵察。鑒於手邊有的戰鬥機數量，要同時滿足這兩個命令是不可能的，因此海軍專注於第一個命令。為了將資源保存給首要的任務（攻擊日本佔據的基地區域），在周末時，包括周五在內，所有的戰鬥機返回基地進行維修保養。如果有幾架戰鬥機在十二月七日星期天當天關注於第二項命令話，美軍夏威夷基地將會有一個小時的預警時間。但對於該項命令的注意完全被忽視了，因為所有的專注力都集中在艦隊出戰計畫的準備上。⁸³

C. 執行反映先前建立的常規。根據標準操作程序和程式的活動並不構成具有遠見的、彈性的對於（分析家所構思的）「議題」的調適。組織行動的細節和細微之處主要受到組織常規而非政府領導者的指示所決定。模型一企圖用這些細節對於領導者精細計畫的對立假設（alternative hypothesis）加以區分，因此具有誤導性。

1. 標準操作程序：標準操作程序構成了處理標準情境的常規，常規允許眾多一般人日復一日處理大量的事例而毋須太多的思考。仔細制定出來的常規甚至可能解釋了巨大的組織成功，例如美國和英國在二次世界大戰時密碼破解的成就。但這樣為了充分表現所規制化的能力是以標準化為代價，如果標準操作程序是適宜的，平均的表現——即在廣泛的案例中所平均下來的表現——（鑒於固定的才智、時間和資源的限制）會較每一個案例都被單獨個別地加以處理來得更好。但特殊的事例，特別是關鍵重要的事件，典型上不具備「標準」的特質，其處理常常不適宜地被輕忽或懈怠。
2. 計畫：一個計畫，即一組複雜的標準操作程序，很少修整以適應其所施行的特殊情境。相反地，計畫最多不過是在既存劇碼的計畫中最適當的一個。
3. 劇碼：既然劇碼是由本位組織為了組織定義的標準腳本所發展出來的，用來處理一個特殊情境的計畫常常對該特殊情境適應不良。

一九四一年十二月七日，夏威夷軍事情報部門準備做什麼？軍隊司令官在收到來自華盛頓的戰爭警告之後，判定（正如該訊息所暗示的）遭受攻擊的真正危險在東南亞。從三份預警的計畫中加以選擇，他選擇了一級警告：防備運輸設備的蓄意破壞。戰鬥機被集中停放使守備它們更加容易，而高射機槍的彈藥則被鎖在碉堡中。然而這個程式卻缺乏彈性，雖然阻撓了破壞份子，事實上卻增加了對來自空中可能襲擊的脆弱性。

D. 領導者各由自取地忽略行政上的可行性計算。行動的藍圖提供一組機會

⁸³ 偵察和攻擊所需的訓練不同，因此若海軍飛機放命執行偵察，它們不會攜帶武器以增加航程。

和限制，藍圖實際上的執行則提供了另一組。充分的解釋、分析、和預測必須要將行政可行性當作一個主要面向來加以處理，領導者的選擇和組織的執行兩者之間常常出現相當程度的落差。在珍珠港事件前數個月，美國和日本對峙的意願繫於美國對於日本攻擊的嚇阻。提供此一嚇阻的主要組織選項有賴於威脅使用相對小規模且未經試驗的 B-17 型轟炸機群，當時主要駐防在菲律賓。戰爭很快地揭示了政治領導者對於他們轟炸機選項的想法（部分因為軍方對政治領導者呈報此一選項的方式）與現實間巨大的鴻溝，在戰鬥作業嚴酷的目光之下，轟炸機迅速地被裁減到幾乎可被忽視的量。在考量行政上可行性時，領導者應該要牢記下列數點：(1) 組織只是個鈍器；(2) 計畫要求既存組織單元背離它們已建立的計畫來執行非計畫性的任務，以它們原先所設計的形式來說是幾乎無法完成的；(3) 需要數個組織間程式協調的計畫也很少以它們原先設計的方式完成；(4) 將數個組織的計畫集合起來將會形成常規互動的特色，產生未曾預見且可能的危險後果；⁸⁴(5) 凡是被指定的問題和既存的組織目標相違背，將會遭遇抗拒；(6) 政府領導者能夠期望每一個組織知其如何為其所為的意義上「做好本份」；及 (7) 政府領導者（從領導者的角度）必須預期來自每一個組織對於其所負責的問題部分只有著不完全甚至是被歪曲的訊息。

E. 有限彈性和緩步改變。主要的組織行為線路是直線性——即在某一時刻 t 的行為，和在 $t-1$ 的行為只有些微的差異。直接了當的預測是一個不錯的選擇：在時刻 $t+1$ 的行為將會和當前時刻的行為有略微的不同。

1. 組織預算漸進地改變——同時包括總額和組織內部分配的面向。組織每年能夠就其所得之金錢（按照所處環境中的目標或是變化）重新切割分配的大餅，但事實上組織會以前一年的預算做為基礎並逐步緩增調整。若假設單一年度組織間或是組織內部單元間大幅的預算轉變，依據此種假設所做的預測應該予以規避。⁸⁵

2. 組織文化、優先順位、認知是相對穩定。文化變遷的論題在私部

⁸⁴ 這就是一般所說的「三個和尚沒水喝」的問題。

⁸⁵ 因為這種轉變通常很少發生，而且即使預算大幅改變，組織的慣性會讓組織可能還是以執行原計畫的方式運作。

門已經受到眾多的注意，隆德伯格(Craig Lundberg)注意到，「組織文化現象的複雜性、文化意義深層影響內在本質上的困難性、構思一個嶄新的、更相關的文化所需要視野以及對必要的多重干預的設計與排序，都意味著經營文化變遷即便是有可能的，也通常十分不容易。」⁸⁶

3. 組織程序及劇碼的改變是漸進的。
4. 新活動典型上是對既存程式和活動微幅的調整。
5. 一個程式一旦被採用了，就不會在目標成本超過效益的時候被拋棄。組織性動力能夠輕易地帶著該程式跨越損點。

F. 長期計畫。美國政府外交政策部門中長期計畫單位的存在——例如，國務院的政策規劃處——可能看起來符合模型一的推論，即政府透過策劃長期計畫來處理未來的不確定性。然而，模型二的命題主張關切這些單位對於政策產出的有效分配。長期計畫傾向變得制度化（以提供在該方向上一個合適的態勢），然後再被忽視。

對於日本奇襲珍珠港的想法曾經長期是美國軍事計畫中的一個主題。一九四一年一月時，海軍作戰計畫處就珍珠港防衛問題準備了一份傑出的摘要，由海軍部長和海軍作戰部長所批准而廣為流傳，該摘要精準地描述空中奇襲的危險並做成結論表示「對於艦隊的一個主要災難固有的可能性……有正當理由要儘速採取各種增加陸軍和海軍抵擋一個前述攻擊的聯合備戰步驟。」該摘要並做出五點建議，而唯一被完整落實的乃是進行更多計畫的建議。一九四一年三月，夏威夷最高陸軍暨海空官員就防衛夏威夷島，準備了一份一流的且具先見之明的計畫報告，華府盛讚該計畫。然而，計畫中所要求提供保護的巡邏機並不在夏威夷；九個月後，雖然該計畫仍然有效，這些巡邏機仍然不在夏威夷。⁸⁷

⁸⁶ Craig C. Lundberg, "On the Feasibility of Cultural Intervention in Organizations," in *Organizational Culture*, ed. Peter L. Frost, Larry Moore, Meryl Reis Louis, Craig C. Lundberg, and Joanne Martin (Beverly Hills: Sage, 1985), p. 183. 關於文化的持續性，也參見對於沃恩對於挑戰者號在威克(Karl E. Weick)於一九九七年六月《行政科學季刊》(Administrative Science Quarterly)第395到401頁的回顧檢視中所做的重要性的思索。

⁸⁷ 關於一九四一年一月諾克斯書信(Knox letter)及一九四一年三月關於一個聯合海岸邊境防衛計畫附錄的馬丁-貝林格報告(Martin-Bellinger report)，參見 Prange, *At Dawn We Slept*, pp. 45-47, 93-96. 關於更廣大的現象，參見 Lee Clarke, *Fantasy Documents* (Chicago: University of Chicago

G. 帝國主義。絕大部分的組織以「自主」作為定義其「健全」核心目標的同義詞。它們因此尋求預算和人員的成長，並訴求新的領地。因此邊界模糊和變動之處就成為議題新興的領域，或是由殖民活動所主導的議題，具有獲取新領地的利益。⁸⁸

當日本外交電碼的破解有所突破時，海軍內部關於「這些訊息意味著什麼？」的問題通常讓步給「誰來執行對敵人意圖嚴格評估的任務？」這個議題讓海軍情報處和作戰計畫處針鋒相對。雖然缺乏日本語言學家和日本學專家，讓人既畏又厭的海軍上將所領導的強大作戰計畫處，戰勝並獲得了「無論其來源，而得以詮釋並評估所有只要與可能的敵對國家相關的情報」的權利。其結果對美國政府而言並不好。⁸⁹

H. 指導式改變。既存的組織傾向和常規並非不受指導性改變所滲透，小心謹慎地將目標放在那些支撐常規的主要因素—諸如人員、獎勵、訊息、和預算—長期下來能夠影響主要的變化。但絕大部分的政治領導者的工作條款與條件—短任期和對熱議題的回應—使得有效的、受指導的改變不太平常。

V. 特定性命題

A. 嚇阻。相較於許多組織性因素，核子攻擊的機率對於平衡和不平衡或是穩定和不穩定（即模型一的戰略研究者所指稱的概念意義）來說比較不具敏感性。除了在特殊的狀態中，某個強權持有一項明顯且可信的能力，能在打擊敵手的同時不用恐懼受到毀滅性報復。相較於許多可能啟動不同適當性邏輯的組織事實，(核武)優勢或劣勢可能更不會影

Press, 1998).

⁸⁸ 威爾遜 (James Q. Wilson) 預期 (並力促) 官僚遵循六點帝王主張：(1) 「找出未被他人執行的工作」；(2) 「和尋求執行你的工作的組織對抗」；(3) 「避免從事和組織任務核心顯著不同的工作」；(4) 「對聯合或合作冒險戒慎小心」；(5) 「避免從事產生分化或是敵對的支持者的工作」；(6) 「避免習得的弱點」。Bureaucracy, pp. 181-95. 注意到殖民行為和拒絕新勢力範圍的結合，對此結合的觀察可參見 Matthew Holden, Jr., "Imperialism' in Bureaucracy," *American Political Science Review* 60 (1966): 943-51. 威爾遜將此混合性的行為過分簡單化地稱為帝國主義 (p. 195)；我們認為其帝國主義的定義本身過分簡化。許多帝國並未打算征服一切，只有——尤其是在古典重商主義模式下——那些保證自主和國家健全的財物。因此一八八〇年代的英國在埃及的宰制是為了確保對蘇伊士運河的控制，進一步保障了到印度的生命航線，而英國到印度的連繫被認為對於帝國體系整體的健全有本質上的重要性。同一個英國政府對於，例如說，蘇丹的擴張就抱持著一種深切愛憎交錯的複雜態度。

威爾遜只討論行政機構，對於國會委員會間類此行為第一流的分析，參見 David C. King, *Turf Wars* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996)；以及 King, "The Nature of Congressional Committee Jurisdictions," *American Political Science Review* 88 (1994): 48-63.

⁸⁹ 作戰計畫處由 (當時) 海軍少將李奇蒙·凱利·特納 (Richmond Kelly Turner) 所帶領，他的個性十分強勢且其能力讓海軍作戰部長海軍上將哈洛德·史塔克 (Harold Stark) 印象深刻。關於對於新地盤爭奪的本質和效果，參見 Prange, *At Dawn We Slept*, pp. 87-88; Layton, "And I Was There," pp. 95-102.

響核子攻擊的機率。⁹⁰

組織行為典範指出，較之許多從無關乎平衡不平衡的條件中所出現的一大票其他的場景，一個主導現在戰略研究的場景實在是太大的無趣。⁹¹首先，如果一件不受歡迎的事件發生了，它將會是組織活動的後果：飛彈單位的一名成員發射飛彈。這指出一個核心的問題：敵人的控制系統為何？如果有形的機制和標準操作程序允許發射核武器對抗美國的決策可在多個核心中做成，不受歡迎事件出現的機率會大幅提升，比不平衡和不穩定所能想像到的極致範圍還要高上許多，這個議題的檢視可能建議敵人應該被給予與極大化中央對於核子發射控制的機械裝置相關的訊息。

其次，何種受規制行為的模式讓敵人發展出將其戰略能力帶入到警示的狀態？如果這些常規是鬆散的，意外可能發生。如果程序未經管制的程度使武力從未被帶到警示狀態，這是一則十分關鍵的情報，有關風險面向和逐步降級的困難方面。在一次世界大戰爆發前，如果俄羅斯的沙皇了解其下令全面動員的後果——以組織過程來說，他也許會知道他已經選擇戰爭。

第三，組織的過程固定了開放給敵方領導者有效選擇的範圍。當一決勝負的攤牌時刻來臨，領導者將會面對什麼樣的計畫和程序？對於一九一四年的俄羅沙皇而言，供其決定的選單上只有完全動員和零動員，部分動員不存在於組織所提供的選項之中。

第四，當政府領導者面對選擇的問題時，常規組織程序的產出設定了棋盤和移動棋子的規則。例如敵方軍隊是如何訓練的，以及核武器是如何部署？

第五，組織過程中產生意外駁火的可能性有多高？降低美國的損耗和一場對虛驚不可逆轉的回應的保護，都對系統具有價值而必須納入設計。這些價值需要降低一些對（標準嚇阻理所關切的）理性敵人的嚇阻，以鼓勵組織控制發展安全系統的戰略能力。

這些議題的許多面向已經在限武的脈絡中出現。最為老練的嚇阻理論家，特別是謝林（Schelling）和沃爾斯泰德（Wohlstetters）以及近來的布雷爾（Bruce Blair）和薩根（Scott Sagan），已經在這些議題的思考上貢獻良多。但學生、軍隊、和許多決策者關於嚇阻的討論，仍然持續鎖定在一個以穩定和平衡為焦點的架構之內，而沒有完整地將這些進一步的考量整合進入其討論之中。⁹²

⁹⁰ 此處作者案是即使是核武劣勢的國家（如英法相對於蘇聯，中國相對於美國）都沒有招致它們被優勢國家攻擊的機率提高。

⁹¹ 此處作者應當指的是重大戰略問題的決策者，其決策環境和機制相對單純且易於推斷其脈絡。

⁹² 參見 Bruce Blair, *Strategic Command and Control* (Washington, DC: Brookings Institution, 1986);

B. 軍力態勢 (*force posture*)。軍力態勢 (即此些而非彼些武器被生產和部署的事實) 乃是受到一些組織性因素決定, 諸如既存的軍事服務及研究和設計實驗的目標和程序。政府領導者的選擇決定了預算的總額, 並影響一些主要的採購決定, 但大宗的軍力態勢是從組織單位常規的功能運作中加以顯現的。

蘇聯空軍是蘇聯軍事建制內的弱點, 而蘇聯軍事建制則是由地面部隊所主導, 他們定義了戰區戰鬥的關鍵工作。這個弱點似乎已經得到確認, 因為蘇聯在一九五〇年代未能取得大量轟炸機 (因此美國情報部門錯認一個「轟炸機落差」的預測), 且一直萎靡不振而甚至沒有試圖設計一種洲際轟炸機⁹³。蘇聯的戰略計畫受到強而有力的組織和政治領導者所主導, 事實上是「重度地倚賴其軍事顧問的技術判斷。」統治的中央政治局必須「在這些 [組織] 力量的脈絡內部運作, 而非僅將這些力量納入考量, 但是中央政治局常常——也許是因為缺乏有效地闡述替代選擇——批准他們的建議。」在美國情報單位的評估下, 軍力態勢被正確的投射出來, 受到組織使命的影響「朝向沿著已建立的路線謹慎地運作」, 其解決方案的「策劃透過建立已經證明的途徑, 而不是透過大力推動先進的技術現狀。」

94

在蘇聯政府解體前, 其眾多最為致命的軍力態勢決定, 乃是在一九七〇年代晚期決定部署大量高度精確、多彈頭的 SS-20 中程飛彈, 目標瞄準西歐。使用模型一的邏輯, 西方視此一舉動為改變歐洲軍事平衡的一個高度威脅性行為。從我們目前已知的部分來看, 蘇聯的部署決定更多是受到模型二的過程所驅使。在這個過程中軍事組織根據固有涵蓋整個歐洲攻擊目標的要求, 而以新的飛彈取代舊的。這個決定, 依據雷蒙·葛特霍夫 (Raymond Garthoff) 的觀察, 是「自然且幾乎不可避免的……一個正常現代化的計畫, 能夠同時順應整體預算以及已建立的軍事財政分配的特殊建構限制。」⁹⁵ 蘇聯政府並未做政治分析, 沒有考量其行動對於西方所產生的後果, 因此對於西方世界憤怒激昂的反應感到驚訝, 此後經年拒絕承認其行動所造成了西方戰區飛彈部署, 成為一九八〇年代早期西歐

Blair, *The Logic of Accidental Nuclear War* (Washington, DC: Brookings Institution, 1993); 及 Scott Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 259-62. 模型一和模型二關於嚇阻方面觀點一個更直接的衝撞, 參見 Scott Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (New York: W.W. Norton, 1995).

⁹³ 蘇聯主要的長程轟炸機是 TU-95 熊 (Bear) 式, 但是無論美國還是蘇聯都不認為它能承擔真正的跨洲核武攻擊任務 (螺旋槳引擎, 且缺乏有效的電子設備), 因此冷戰期間它很快就轉為擔任遠程偵察和電子情報蒐集任務。

⁹⁴ National Intelligence Estimate, "Issues and Options in Soviet Military Policy," NIE 11-4-72 (1972), 摘錄於 Donald P. Steury, ed., *Intentions and Capabilities: Estimates on Soviet Strategic Forces, 1950-1983* (Washington, DC: CIA History Staff, 1996), pp. 291-93. 雖然情報社群可能對蘇聯戰略性武力發展的步伐和範圍避重就輕, 這些方法論要點對於瞭解整體軍力態勢被證明是有根據的。

⁹⁵ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* rev. ed. (Washington, DC: Brookings Institution, 1994), pp. 963-64.

與東西關係之間一場磨人的危機。⁹⁶

鑒於蘇聯政府在冷戰最後數十年間的工作，蘇聯軍力態勢的事例被凸顯為應用模型二解釋的一個特別有力的案例。模型一和模型三的因素再次在一九八〇年代中期浮現，當時戈巴契夫正致力於改變整個軍事組織資源分配的根本規模。⁹⁷然而美國的戰略軍事態勢也能在相當實質的程度上以模型二加以解釋。如同麥克喬治·邦迪（McGeorge Bundy）所注意到的，「戰略空軍司令部（SAC）的戰略目標從艾森豪時期到詹森時期，受到承繼自二次世界大戰戰略空軍司令官定下的標準所支配。」在戰略飛彈上安置多彈頭的決定也「總是對軍事司令官充滿吸引力，這些司令官對於其偏好的評估較多受到什麼是他們能夠履行的，較少受到什麼是蘇聯其後可能支配的。」美國對 SS-20 部署此一充滿爭議的資源配置上的回應，再一次強烈地受到組織劇碼和程式的影響。⁹⁸

VI. 證據。此一組織傾向典範鮮明的陳述，構成了觀點顯而易見的轉移。以這些粗略演示的觀念和命題，對政府行動的檢視可能是成果豐碩的。舉例來說，只要有構成政府組織相關的常規和標準操作程序方面少量的訊息，一個分析家能夠顯著地改善理性行動者模型所產生的預期。但為了讓此一典範在一個特殊的案例中得到良好的掌握，這些一般化陳述所呈現的不過是一把光禿禿的骨頭，必須透過與所涉入的組織特性相關的訊息，添上血肉而活化。

⁹⁶ 前蘇聯駐美大使杜布里寧（Anatoly Dobrynin）回憶表示：「在我於此（SS-20 決定）時期前往莫斯科商討的幾次旅程中，我從未聽聞任何政治局的成員或是我們高層的將軍討論、或甚至只是提起這樣的政治考量。我未曾看過任何政治局或是外交部關於部署我們的 SS-20 所可能有的政治機會或是後果的報告，唯一被提出來的是軍事上的正當理由。直到我們面臨一個外交上的對抗之前，外交部幾乎沒有參與此項國防部的計畫。……這也許讓人難以置信，但這就是確確實實發生的事。」Anatoly Dobrynin, *In Confidence* (New York: Random House, 1995), p. 432.

⁹⁷ 概述參見 Coit D. Blacker, *Hostage to Revolution: Gorbachev and Soviet Security Policy, 1985-1991* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993).

⁹⁸ McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices About the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988) 在大量的文獻中提供了最清晰易懂的總結。關於特殊要點，參見第 548, 551, 568 頁。其他軍力態勢及武器取得方面具有價值的研究，包括 Robert Art, *The TFX Decision: McNamara and the Military* (Boston: Little, Brown, 1968); Michael Armacost, *The Politics of Weapons Innovation: The Thor-Jupiter Controversy* (New York: Columbia University Press, 1969); Ted Greenwood, *Making the MIRV: A Study of Defense Decision Making* (Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1975); Harvey Sapolsky, *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1972).

第四章 古巴飛彈危機：第二種解析

絕大部分關於古巴飛彈危機的描述都試圖回答一個核心問題，透過比較競爭性假設與檢視部署於古巴飛彈或是封鎖的特殊細節，獲得關於政府目標和意圖的線索。根據行為者依其意圖而為的假設，所採取行動的細節和不同選項的本益比提供了關於意圖的證據。然而，除了對蘇聯和美國政府在此一案例中行為最傑出的分析外，包括本書的第二章，存在著許多的異例和矛盾；「無法解釋」引起我們透過組織行為的鏡頭加以關注。

我們的出發點，從部署在土耳其境內且在其轄下（總共 15 枚）讓人頭痛的木星中程彈道飛彈（Jupiter IRBM），以及仍在美國控制下的核子彈頭開始思考。一開始，一九五〇年代末，蘇聯高調宣傳的一個再保證姿態，使得盟邦恐懼其將於戰區設立蘇聯彈道飛彈。因此，以液態原油為燃料的木星遠程彈道飛彈和 F-100 戰鬥轟炸機和其所搭配的核彈，¹在一九六二年之前，乃是北大西洋公約組織（NATO）防衛歐洲計畫的一部分，特別是東側部分——即對於土耳其的防衛。² 這些棋盤上的棋子，極度地複雜化甘迺迪總統面臨處理與蘇聯在古巴的對峙。

對於這個故事重要脈絡的解析需要進入晦澀難解的軍事名詞縮寫的世界，或是一位同僚所命名的：「縮寫恐懼癖」（acronymphomania）。這個詞彙指的是在華盛頓，尤其是五角大廈，所盛行的做法，即在討論中使用縮寫而讓參與者在不了解的狀況下又畏於發問，以免暴露出他們的無知。在土耳其的例子，最重要的縮寫為 EDP 和 QRA，它們意味著：「緊急（或歐洲）防衛計畫」（Emergency or European Defense Plan, EDP）和「快速反應警告」（Quick Reaction Alert, QRA）。

一段從飛彈危機審議過程錄音的小花絮，捕捉到甘迺迪如何發現 EDP。十月二十一日一則在過去兩週以來少數直接來自總統的命令中，他決定送一個特別命令到土耳其，給予指揮官明白的指示：即便他們受到攻擊，也不應該發射手上的核子武器，除非且直到他們收到來自白宮的直接命令。在十月二十二日清晨的會議中，國防部副部長報告說參謀首長聯席會議反對發出這樣一個特別命令，因此該命令沒有發出。³

¹ 多數北約盟國（如荷蘭、西德和加拿大）當時都賦有投擲核武的責任，通常是由戰術飛機負責投擲。

² 木星飛彈也部署在義大利。一款更舊型的雷神飛彈（Thor missiles）已經送到英國，但美國和英國都沒有進一步使用它們。這些相關背景，參見 Philip Nash, *The Other Missiles of October: Eisenhower, Kennedy, and the Jupiters 1957-1963* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997)。

³ 下面的討論來自 Ernest R. May & Philip D. Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp. 222-23.

甘迺迪重覆他的指示：「我們可能攻擊古巴，隨之而來的可能是報復行動。我們不希望這些核子彈頭在我們對其一無所知的情況下發射出去。」國防部助理部長保羅·尼茲（Paul Nitze）回應，解釋參謀們認為此一特別指示「和他們現行的指示有所扞格」。急切渴望避免總統和參謀之間的衝突，邦迪和泰勒（Taylor）試圖讓對話繼續，觀察到要確定能抑制他們現行的指示，只要給指揮官一份需要總統對核子武器使用授權的通知，應該就足夠了。但是尼茲後來不小心說溜了嘴，「他們[即參謀首長聯席會議]的回覆的確包括了另一點，而該點為：北約的戰略接觸需要 EDP 在這樣的事件上立即執行」。許多與會者毫無疑問感到奇怪：何謂「戰略接觸」和「EDP」？然而，在絕大部分的討論中，許多人因為縮寫恐懼癖，特別是來自那些想來應該知道它們是做什麼用的長官，扼殺了提問。

但這並未發生在甘迺迪總統身上，他追問：「EDP 是什麼？」尼茲回答：「歐洲防衛計畫，也就是核子戰爭，所以那意味著……」，甘迺迪插嘴：「如此，那就是為什麼我們下[特別指示的]命令在給他們的原因。」

試圖倒退閃躲，尼茲試圖解釋現行的命令的確需要總統的授權，然而甘迺迪更推進一步。「他們[在土耳其]不知道……我們知道些什麼」，他繼續表示：「而因此他們不了解他們將會遭到定點報復的機會，我們必須做的是確定這些傢伙的確知道，因此他們不會開火而讓美國遭到攻擊。保羅，我不認為我們應該接受參謀長會議在這一點上的說法。」

在理解到他給自己挖了個坑，尼茲試圖先暫停然後再繼續表示：「我了解您的意思，而我們將會做到。」整個內閣室內爆出哄然笑聲。但感覺到總統的懷疑態度，邦迪便表示：「把文件寄給我，我將把它們給一個懷疑大師瞧瞧。」更多的笑聲發出。一個小時後在會議的結尾時，甘迺迪所想要的指示發出了。該指示明確不含糊地表示「要確認土耳其和義大利的木星飛彈在沒有得到來自總統的特別授權前，不可以發射。在遇到攻擊的事件，若不是核子攻擊就是非核子攻擊……，若有任何發射它們的企圖，美國的監管官員即須立即摧毀或使這些武器無法操作。」此項指示為機密性，而不為土耳其、義大利和其他北約的盟邦所知。⁴

甘迺迪的謹慎其來有自。雖然尼茲和參謀們主張授權任何美國核子武器的使用，在法律上的確要求總統的授權沒錯，但是所有人——包括甘迺迪——都知道，

⁴ 這則訊息由泰勒發給美國歐洲總司令羅瑞斯·諾斯塔德（Lauris Norstad）將軍。JCS 6866, quoted in May & Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 223 n.16

在早先的命令中，總統把他對遭遇攻擊事件時回應的一些權力委託給北約的實體。此一預先委託至少有兩個理由，第一個理由是因為一個來自蘇聯的核子攻擊可能已經讓總統和其他的領導人在他們能夠發布報復命令前就已斃命，為了讓蘇聯不要被此種設想的情境腳本所引誘，如果此種偶然性發生了，下令發射的權力就會被事先授與出去。（據推測，蘇聯應該知道此種安排，雖然不清楚有沒有人告訴他們。）第二個預先委託的理由在於，一些盟邦政府，例如德國，尋求證據證明北約的核子武器在某種預先決定的條件下會被使用，如此一來蘇聯的攻擊會受到一個更為自動的反應模式所嚇阻，此一自動反應為美國總統留下很少的機會或是任何的突發奇想。為了處理第一種關切，艾森豪政府已經預先將「在核子攻擊美國的事件中」，美國使用核子武器的權力授與出去，以證實此種可能的存在；在處理第二種考量上，艾森豪已經把其使用核子武器的權力授與美國海外武力的防衛部隊，如果面臨了「嚴峻的必要性」，就必須和盟邦商討來加以判定。⁵

甘迺迪政府到位後，希望能夠緊縮核子使用權力的預先委託。邦迪警告甘迺迪關於艾森豪所設定的程序「已經在今日在面對一場實質的蘇聯軍事行動時，創造出一種從屬於司令官的狀況，該狀況很可能在他無法聯絡上您（因為任何一端在通訊上的失敗）而自己主動啟動一場熱核浩劫。」沒有一個人在危言聳聽，邦迪對甘迺迪的警告，確實是一件「生死攸關」的事。到一九六二年時，甘迺迪政府已經領導聯盟努力將核子武器的施放置於少於毫髮之隙，並增加對於非核防衛的倚賴。一九六二年五月在雅典的會議中，北約的成員「確認」一個使用核子武器的新綱領。雖然那些綱領尚未解密，很明顯地甘迺迪總統已經批准，只有在「確定無疑的是對北約進行大規模的核子攻擊，如此清楚特定的偶發意外下」，預先授與他人和其他政府關於北約核子武器的使用。我們推測，但無法確認，這是北約緊急防衛計畫中唯一會預先委託的偶發性狀態。但是，鑒於先前指令的層次，對甘迺迪而言該計畫本身的晦澀性，和對於偶發意外（何謂「確定無疑」或是「大規模」）模糊的描繪，甘迺迪的特別命令完全是切合實際的。⁶

⁵ 參見參謀首長聯席會議於一九五九年十二月對 CINCEUR、CINCLANT、及 CINCSAC 所發出一系列命令，這部分命令已解密並公布在國家安全檔案的微縮片收藏區，其編輯為 William Burr, *U.S. Nuclear History: Nuclear Weapons and Politics in the Missile Era, 1955-1968* (Alexandria: Chadwyck-Healey, 1998). 關於其背景，也參見 Bruce G. Blair, *The Logic of Accidental Nuclear War* (Washington, DC: Brookings Institution, 1993); 及 Peter Feaver, *Guarding the Guardians: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States* (Ithaca: Cornell University Press, 1992). 關於防衛美國的美國武力，第三個預先授與代表權的角本可能已被艾森豪對於那些攻擊美國或是美國部隊的命令包括在內，但解密的零碎資訊讓這個部分仍不清楚。

⁶ Bundy to President Kennedy, "Politics previously approved in NSC which need review," 30 January 1961, in *FRUS 1961-1963*, vol. 8, *National Security Policy* (Washington, DC: Department of State, 1994), p. 18. 北約在雅典「確認」的文件為 Document C-M (62)48. 參見 State 1920, "Summary of NATO Meeting in Athens," 9 May 1962 以及 National Security Action Memorandum No. 147,

甘迺迪總統在這場總統理性壓倒組織常規的勝利上感到滿意，但是同一時間，另一個與此相關的連續事件同步開展，顯示出重要常規的數目如何超越總統掌控的幅度。除了木星飛彈外，美國在土耳其和其他歐洲國家維持了相當數目的核子武裝戰鬥機。如同史考特·薩根（Scott Sagan）在《安全的限制》一書中犀利的研究所仔細揭露的，這些核武戰鬥轟炸機十月二十二日在北約的軍事基地中，包括土耳其，配置了一個核子快速反應警告裝置（QRA）。這些裝有核子快速反應警告裝置的戰鬥機武力滿載，十五分鐘內可準備起飛，而北約在歐洲的總司令（一位美國將軍——當時是羅瑞斯·諾斯塔德（Lauris Norstad））有權「在收到戰術攻擊警報的事件中，依據積極控制發射（positive control launch）（「故障保險」）程序，出動他的警戒戰鬥機。」⁷ 在前面所描述的白宮會議中，沒有人提及核子快速反應警告裝置。因此這些戰鬥機所呈現出一種戰情升高的威脅姿態，和甘迺迪為了將木星飛彈納入特別命令之下而精確指出的威脅如出一轍，卻未能納入特別命令的規範而仍然涵蓋在現行對於潛在核武使用的授權之下。

此外，在當時安排所接續下來的安全性檢討中，土耳其的中隊指揮官回憶表示，核武安全「是如此的鬆散，所造成的想像讓你無比煩躁……，我們裝載所有的東西 [包括核子彈]，把它放在軟墊上方的毯子上兩個禮拜，飛機遭到拆解，所有的組員都精疲力竭。」他並不認為有人會在未經授權下對他們配備核武的戰鬥機動手動腳，但「事後回想，你不會信任一些持有點 22 來福槍的傢伙，更別說是有熱核彈的人了。」⁸ 所有的這些核子武器都沒有密碼鎖——「作動許

“NATO Nuclear Program,” 18 April 1962 with attached State/Defense paper, “Suggested NATO Nuclear Program,” 22 March 1962, 全部收於 *FRUS 1961-1963*, vol. 13, *West Europe and Canada* (Washington: Department of State, 1994), pp. 389, 391-92, 384, and 387. 被引用的綱領是那些被推薦給一個假設的北約多邊中程彈道飛彈的武力，該假設的多邊武力和於雅典會議中提出而為一般所採行的北約核子綱領一致。可參見來自英國和德國的證據於 Stephen Twigge and Len Scott, *Fail Deadly: Britain and the Command and Control of Nuclear Forces 1945-1964*, Nuclear History Program Project Report, Aberystwyth, July 1997, pp. 244-51.

⁷ Scott D. Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 104. 「故障安全」程序意味著飛機在朝其目標飛行的拉升過程中到達某個高度時，他們若不是收到召回的命令，就是接收指令攻擊他們的目標。相較於實際上的操作，這個程序在紙上作業呈現時看起來相當安全，特別是當我們考量在一九六二年時通訊的脆弱性，尤其是在飛機分散於相當遙遠的基地，像是那些在土耳其基地的飛機甚至可能遭受傳統的攻擊。一般相信這種無法和基地通訊乃是因為敵人的攻擊所致，因此無法和基地通訊是另一個偶發性狀態，飛機的指揮官（在美國而非北約的程序下）也許必須預先將獲得授權使用核子武器的權力授與出去。因為這樣的偶發性狀態一般都無法精準地加以描述（部分是為了避免一個清楚的總統權威喪失時點），其結果就如同布魯斯·布萊爾（Bruce Blair）所指出的，「軍隊指揮官 [至少在此時期] 大概在相當模糊曖昧的權威下運作……。這樣的不確定性要如何缺乏正式綱領的狀況下解決？被稱為制度的風氣——在軍事組織中隨處可見的態度、傳統、信念——可以被認為是對於行為最具有系統性效果。」Bruce G. Blair, *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat* (Washington, DC: Brookings Institution, 1985), pp. 122-23.

⁸ 羅伯特·麥爾加德（Robert Melgard）中校對薩根的談話，引述自 Sagan, *The Limits of Safety*, p.

可裝置」(permissive action links)——即最終成為常規，用以避免意外或是未經授權使用的必要保護裝置。

位於土耳其和橫跨歐洲大陸的北約戰鬥轟炸機上所裝備的核子快速反應警告裝置提供了另一個怪異的扭轉——如果知道它的存在，可能讓蘇聯情報分析家感到費解且擔憂。如同薩根分析的細節所示，美國的戰略部隊雖然在甘迺迪宣佈美國發現位於古巴境內的蘇聯飛彈的那一天，將其警戒提到一個較高的層次，歐洲呈現出一個獨特的問題。諾斯塔德將軍，北約及美國在歐陸的部隊總司令，同時也是柏林危機中的老兵，合宜地擔憂北約準備不警告蘇聯所領導的聯盟，即華沙公約國家。在與英國首相哈洛德·麥克米蘭(Harold Macmillan)的會議中，諾斯塔德同意「北約的武裝部隊不應該放在三級戒備狀態(DEFCON 3)，並因此建議參謀首長聯席會議。」作為一次世界大戰的退伍軍人，英國首相還清清楚楚地記得動員計畫如何促使歐洲沿著邁向戰爭的道路前進。他在十月二十二日的日記中如此描述：「我說我們不會、也不重覆，同意將(北約的警戒)放在這個級別。N[諾斯塔德]同意，並表示他認為北約的盟友會採取同樣的觀點。我說『動員』有時候會造成戰爭。」⁹

甘迺迪對於諾斯塔德的判斷十分印象深刻，¹⁰ 然而根據薩根所顯示的，即便是諾斯塔德的命令，也不足以防止美國位於歐洲的空軍司令官不去符合其空軍部隊在華盛頓上級的希望，而盡其全力加速備妥其戰鬥機上所裝備的核子武器，包括在眾多的飛機上放置核子快速警告器。¹¹

假若事件的開展依循著甘迺迪總統所恐懼的路徑前進——美國攻擊古巴境內的蘇聯飛彈，蘇聯攻擊美國在土耳其的基地，美國在那裏的部隊以發射核武飛彈或是戰鬥機加以回應——歷史學家撥開廢墟的瓦礫，可能會發現造成國家利益和巨大目的衝撞下烈焰大火的起因。¹² 然而上面所勾勒的事件，主要是在組成政府的大型組織所具備的程式與常規中出現，它們一般在重要事件的描述中被

110.

⁹ Ibid., p. 102.

¹⁰ 結果，甘迺迪選擇讓諾斯塔德在危機期間留在他的職位上，並推翻先前取代他的安排。參見 McCone to File, "Executive Committee Meeting on 23 October 1962, 6:00 p.m.," in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, ed. Mary S. McAuliffe (Washington, DC: CIA History Staff, 1992), p. 291.

¹¹ 即便諾斯塔德已經私下去電參謀首長聯席會議主席泰勒，並特別要求泰勒確定個別的軍事體系(陸軍、海軍或空軍)不會對他們在歐洲的司令官有任何不同的警告指示，事情仍舊發生了。Sagan, *The Limits of Safety*, pp. 102-03; 也參見美國大使對北約湯瑪士·芬蘭特(Thomas Finletter)的報告，Paris 1907, 22 October 1962, in Record Group 59, National Archives.

¹² 此種因飛彈危機而催生的恐懼使麥納馬拉和邦迪在預先授與核子使用權力的態度上強硬了起來，到了反對對任何人預先授權的地步。參見，例如 Memcon, "State-Defense Meeting on Group I, II, and IV Papers," 26 January 1963, in the National Security Archive microfiche collection, Burr, ed., *U.S. Nuclear History: Nuclear Weapons and Politics in the Missile Era, 1955-1968*.

漠然地忽視。然而相反的，本章企圖將焦點放在飛彈危機行進的咚咚鼓聲中，提供讓行為者向前邁進的組織決定性特質。

從這個觀點出發，我們再一次將焦點放在三個核心事件：(1) 蘇聯於古巴部署攻擊性飛彈；(2) 美國對古巴強加封鎖；及 (3) 蘇聯從古巴撤出飛彈。當組織理論的暫定假設被用來篩選目前可取得的訊息時，結果是具有啟發性的。

蘇聯於古巴部署飛彈

蘇聯集結之細節

絕大部分關於蘇聯在古巴佈置飛彈的解釋，將焦點放在一些顯著的特點上。舉例來說，一些分析家主張蘇聯部署的規模和同時安置的遠程彈道飛彈（intermediate-range ballistic missiles, IRBMs）及中程彈道飛彈（medium-range ballistic missiles, MRBMs），排除了從古巴防衛的說法所做的解釋。但這個行為卻支持了蘇聯的目標，乃是為了一個快速集結飛彈力量的假設，因為一個懷抱此種目的的國家，會合理地選擇裝置大量的中程彈道飛彈及遠程彈道飛彈。與此相似地，在蘇聯整體戰略核子武力中相對的弱點讓人獲得一個結論，即蘇聯在古巴的核子武器本來是打算矯正戰略平衡，並因此嚇阻美國的威脅，例如使用核武器來防衛柏林。

一個對蘇聯在古巴飛彈建造的完全描述包含了許多的細節，而這些細節和這些假設間似乎並不一致。對於這些讓人費解的特點予以小心檢視暗示著蘇聯在古巴的行動在一九六二年九月到十月間，具有特別的性質，不應該做為理解蘇聯意圖的主要指南。

美國的資料來源和最新從蘇聯獲得的資料，允許我們就蘇聯武力集結的過程，最後以將古巴轉換為一個主要的戰略飛彈基地而達到高峰，現在可將這所有的吉光片羽做一個仔細的系列建構。¹³ 一九五九年秋，蘇維埃政府決定給予古巴武器。一九六二年初，蘇聯和古巴在討論下一階段的軍事援助時，有一陣

¹³ 這些來源包括 Alexander Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro and Kennedy 1958-1964* (New York: W.W. Norton, 1997); Anatoli I. Gribkov, "The View from Moscow and Havana," in Anatoli Gribkov & William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis* (Chicago: Edition q, 1994); 各種中情局的評估，許多重印於 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*; U.S. Congress, House Appropriations Committee, Subcommittee on Department of Defense, *Hearings*, 88th Cong., 1st sess., 1963 (此後都稱之為 *DOD Hearings*); Department of Defense, *Special Cuba Briefing*, February 6, 1963; U.S. Congress, Senate Armed Services Committee, Preparedness Investigating Subcommittee, *Interim Report on Cuban Military Buildup*, 88th Cong., 1st sess., 1963 (此後稱之為 *Cuban Military Buildup*)。下面的描述乃是從前述的來源所重建，其他參考資料會被選取，乃是因為核心事實或是主要資訊倚賴於其他的資料來源。

子的和緩和放鬆。美國觀察到蘇聯大型的乾貨輪在一九六二年上半年，平均每個月僅有十五艘抵達古巴，而那些船隻夾帶了少數的武器。

雖然美國並不知道古巴對蘇聯請求提供傳統武器援助他們的防衛這件事，在一九六二年四月得到統治的蘇維埃主席團（Soviet Presidium）的批准。在他們具有開創性的著作中，亞歷山大·法申科（Alexander Fursenko）和提摩西·納夫塔利（Timothy Naftali）注意到，主席團選擇將原來已經承諾給埃及的地對空飛彈（surface-to-air missiles, SAMs）轉移給古巴。他們區分出赫魯雪夫的提議是另一個不同的決策過程，只是在赫魯雪夫提議六周後，產生了主席團將核子飛彈送到古巴的決定。¹⁴ 對美國來說，這兩個各自獨立的決定產生了一個單一性的組織產出，在夏天時變得清晰可見。七月底，蘇聯的軍備輸送以一種明顯增加的幅度重整，37 艘蘇聯的貨櫃船在八月間抵達古巴的港口，其中二十多次的船運夾帶了軍備的輸送。到九月一日時，蘇聯在古巴的裝備包括了地對空飛彈、海岸防衛用的「索卡」（Sopka）巡弋飛彈（類似於一個無人駕駛的噴射飛機）、可以發射傳統反艦飛彈的巡邏船艦、超過五千名蘇聯技術人員和軍事人員、以及大量負責運輸、電子和設備組裝的人員。¹⁵

第一批蘇聯的核子彈道飛彈在九月八日到達古巴島，經測量總長 59.6 呎（不含 13.7 呎的鼻錐）、直徑 5.4 呎。中程彈道飛彈藏在蘇聯船隻原來為了木材貿易而設計的特大艙口的甲板下，被秘密地運送到古巴。九月十五日，鄂木斯克號（Omsk），帶有第一批的中程彈道飛彈，停靠在馬力爾港（Mariel）的碼頭，跟隨其後的是第二艘具有大型艙口的貨輪，帕他瓦號（Poltava）。因此，其他的中程彈道飛彈、飛彈運輸拖車、飛彈燃料加注車、特殊廂型雷達車、飛彈升降豎起架、建立核子彈頭儲存碉堡所需的材料和其他與戰略飛彈相關的裝置，抵達古巴並迅速送往施工工地（其中一部分已事先預備好了）。類似的給遠程彈道飛彈的設備也已到達。九月的船運也不限於核子彈道飛彈，整個月下來，蘇聯船隻穩定的流入，帶來了伊留申 28 型中程噴射轟炸機，以及第一批蘇聯最先進的噴射戰鬥機，米格 21（MiG-21s），和其他的地對空飛彈、巡弋飛彈和巡邏艇。蘇聯公開只承認他們曾同意藉由輸送技術專家訓練古巴的勤務人員和「為了完全防衛性目的所設計的……武器裝備及軍事設備」，來協助古巴抵抗來自「攻擊性帝國主義圈」的威脅，莫斯科聲明完全沒有必要將其所有的核子武器送到別的國家。¹⁶

¹⁴ 一九六二年四月，主席團決定對古巴提供防衛性軍事援助，參見 Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 158-70. 一九六二年五月調度彈道飛彈的接續決定，參見前揭書，第 170-81 頁，以及第二章的討論。

¹⁵ *Cuban Military Buildup*, pp. 5 ff.; 也參見 Roger Hilsman 在 *Briefing* 中的描述。

¹⁶ 危機前蘇聯政府的關鍵公開言論為一九六二年九月十一日的新聞發布，重印於 David L. Larson, ed., *The “Cuban Crisis” of 1962: Selected Documents, Chronology and Bibliography 2d ed.* (Lanham: University Press of America, 1986). 其中第 25 頁為引用的資料。

十月份的船運以一個加快的步伐帶來了更多同樣的裝備，如此直到十月二十四日——也就是美國隔離古巴的開始日。美國方面並不知道中程彈道飛彈的核子彈頭，以及數十枚給索卡海岸防衛巡弋飛彈的核子彈頭、六枚伊留申轟炸機的核子炸彈、和十二枚短程戰術核子火箭的核子彈頭，在十月四日就已經抵達。¹⁷ 就在封鎖即將展開之際，又有 24 枚用於遠程彈道飛彈的核子彈頭運抵古巴。的確，大量的乾貨貨櫃船，包括那些載有遠程彈道飛彈的那些，在正式宣告封鎖時正航向古巴。

原始的計畫要求所有船隻在十月二十日以前要啟航往古巴的航道上、抵達該島並在美國國會選舉前送達他們的貨物。¹⁸ 赫魯雪夫和葛羅米柯 (Gromyko) 一再告訴甘迺迪和其他人，蘇聯政府將會在選舉後強制對柏林危機達成和解。

即便沒有這些被阻撓的船隻所運載的軍備，島上的軍事設備所構成的型錄包括下列各項：

1. 中程彈道飛彈 (MRBMs)。有六個給移動中程彈道飛彈的野戰發射場，四個位於靠近哈瓦那西南 50 哩的聖克里斯多 (San Cristobal) 區域，另外兩個靠近哈瓦那東方 135 哩的大薩瓜 (Sagua la Grande)。每一個場地包括四個發射點、移動地面支持設備、將彈頭從分離的核子彈頭儲存設施帶到發射場地的運輸設備，以及多餘的飛彈防護帳篷，表明蘇聯意圖在每一個發射點上保有還擊能力。全部六個場地，每一個配有四具發射器，每兩個發射器有一枚備用的飛彈，這意味有 36 枚中程彈道飛彈，加上另外六枚欺騙可能的美國攻擊機（或是訓練用）的假彈，因此總共不是 36 枚就是 42 枚中程彈道飛彈。中程彈道飛彈的射程有 1,100 海哩，所有的飛彈都已經抵達了古巴，它們被分編為三個發射單位。

2. 遠程彈道飛彈 (IRBMs)。給比較重的遠程彈道飛彈的三個固定的混凝土發射場被觀測到正在興建，第四個正要開始。其中兩個發射場給一個飛彈師，位於靠近哈瓦那的瓜納哈伊 (Guanajay)。其他給另一個飛彈團，會在雷梅迪奧斯 (Remedios)（仍然在興建初期）。每一個發射場有四個發射點、混凝土控制碉堡、核子武器運輸設備和飛彈維護設備正在施工。本來會有 16 個發射器，每兩個發射器會有一枚備用的飛彈，總共會有 24 枚遠程彈道飛彈。蘇聯遠程彈道飛彈的射程可達 2,200 海哩。雖然相關的飛彈設備都已到位，這些場地也都在

¹⁷ 法申科 (Fursenko) 和納夫塔利 (Naftali) 表示有 45 顆提供裝載於中程彈道飛彈的彈頭被送到古巴（雖然為什麼 36 枚飛彈有 45 顆彈頭的原因仍不清楚）。格里波柯夫表示有 80 顆彈頭給索卡飛彈；法申科和納夫塔利 卻說只有 36 顆。比較這兩種不同說法，參見 Gribkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 45-46 及 Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 213, 217. 法申科和納夫塔利指出中程彈道飛彈每一顆彈頭的威力相當於一百萬噸黃色炸藥 (TNT)；美國情報來源認為這些飛彈的彈頭能產出二到三百萬噸黃色炸藥的威力。

¹⁸ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 213 (引用一份九月二十五札卡諾夫將軍 (Marshal Zakharov) 總司令及海軍作戰總司令福金 (Fokin) 上將給主席團的便箋)。

施工中，但沒有遠程彈道飛彈到達古巴島上。赫魯雪夫也同時計畫為蘇聯攜帶彈道飛彈的潛艦，連帶水面戰艦的艦隊，建立一個戰略海軍基地，但是在甘迺迪公開的警告後，他在九月時暫停所有海事部分的部署，因為擔心海事上的準備對焦慮的美國人來說會更難以隱藏起來。在危機過後，美國懷疑如果蘇聯已經能擴張他們的基地，其他區域也會為更多的飛彈單位部署準備著。¹⁹

3. 伊留申 28 轟炸機 (IL-28s)。有多達 42 架未組裝的伊留申 28 轟炸機 [北約稱之為「米格魯」(Beagle, 一種小型獵犬，譯註者註)] 抵達二個古巴的空軍機場，聖胡利安 (San Julian) 和奧爾金 (Holguin)。這些噴射轟炸機具備投擲 6,000 磅核子或非核子炸彈到 600 海哩範圍區域內的目標後返回其起飛基地的能力，全部的飛機中只有七架在危機尾聲時完全組裝完畢。美國情報部門懷疑這些轟炸機可能有核子彈，而他們是正確的。九月時，回應甘迺迪對於在古巴部署核子武器所造成後果的公開警告，赫魯雪夫批准了部署六枚可能由這些飛機施放的快速投擲核彈。²⁰

4. 薩姆地對空飛彈 (SAMs)。24 個 SA-2 發射場環繞在古巴外圍島嶼，構成一個緊密編織的空中防衛周界，蘇聯將三個飛彈營組織為二個防衛區，每一個發射場由六個發射架構成 (總共 144 個)，每一個都配有一枚待射飛彈和三枚供重新裝填用的飛彈。這種飛彈具有 80,000 呎的射高和水平 30 海哩的射程，一個延伸雷達系統被部署來以支援空防。除此之外，設置了大量的高射炮來處理低空防禦。

5. 巡弋飛彈。至少四個海岸巡弋飛彈場被建立，座落於靠近主要的海灘和港口區域，部署了總數達 16 架長 34 呎的發射台和導引設備，每個發射台配置五枚飛彈，總共 80 枚飛彈。美國方面從來不知道有許多 (如果不是全部都有) 核子彈頭被配備到飛彈上。有著高達 40 海哩射程的巡弋飛彈，對於船艦和兩棲登陸會造成巨大的威脅。

6. 戰術性核子飛彈。九月時，同樣的也是對於甘迺迪警告的部分反應，赫魯雪夫在三個被其地面部隊所區隔的三個支隊增加了 12 枚「月神」戰術核子飛彈。這些在西方被稱作蛙式 (FROGS)，為「陸上無導向火箭」(Free Rocket Over Ground) 的縮寫。它們的射程大約 20 哩。這些火箭並非派遣到古巴的地面作

¹⁹ 然而，H 級彈道飛彈潛艦 (北約代號為旅館) 的部署被四艘 F 級 (北約代號為狐步) 攻擊潛艦所取代，每一艘在其傳統武裝上裝備有一枚核子武裝魚雷。Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 213-14. 這艘柴油潛艦於十月一日封鎖已經開始時駛向古巴，它們當時受到美國戰艦密集的反潛追蹤，最終迫使它們在美國的監控下浮出水面。關於於東古巴 (已知的中程彈道飛彈及遠程彈道飛彈發射場都位於古巴島的西部和中部) 部署計畫證據的參考資料，參見 CIA, "Deployment and Withdrawal of Soviet Missiles and Other Significant Weapons in Cuba," 29 November 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, p. 357. 這個評估最後證明，對主要蘇聯軍事硬體追蹤的正確度是十分出色的。

²⁰ 關於伊留申 28 的數量，參見 CIA memo, "Deployment and Withdrawal," p. 360. 蘇聯方面的資料則傾向較低的數目，有可能是因為一些條板箱可能裝載了不同種類的飛機。關於赫魯雪夫在九月四日白宮發出警告後仍送核子彈給古巴的決定，特別參見 Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 209-12; 也參見 *DOD Hearings*, pp. 6, 15-16; *Cuban Military Buildup*, p. 7.

戰單位正常命令的一部分，而是後來因赫魯雪夫個人命令而添加的，目的在提供戰區一個對抗可能來自美國攻擊的核子防衛。²¹

7. 科馬導彈巡邏艇 (KOMAR Guided Missile Patrol Boats)。至少有 12 艘高速科馬巡邏艇在馬力爾和巴內斯 (Banes) 執勤。它們重達 66 噸，長約 83 呎，每艘巡邏艇搭載了 2 枚飛彈，射程約 10 到 15 海哩。

8. 米格 21 戰鬥機 (MiG-21 Aircraft)。四十二架最新的蘇聯高性能米格 21 戰鬥機被送到古巴空軍基地。裝備空對空飛彈，這些攔截機能夠在四萬呎高空加速到一千節。在危機期間，美國了解到大批飛機將由蘇聯飛行員所操作，超過 40 架的早期米格 15 和米格 17 戰鬥機已在七月的集結時就被送到古巴。

9. 蘇聯部隊。一個完整的蘇聯戰鬥群 (Group of Soviet Forces)，類同於駐紮在東歐邊境的類似單位，被調遣到古巴，乃是一九六二年五月飛彈決定的一部分。部署了四個重裝機動步兵團，備有蘇聯最現代化的戰車營和突擊步槍。總數上，當危機爆發時，有超過四萬名蘇聯大兵和技術專家在古巴，還有數千名戰備人員尚未抵達。蘇聯的地面武力被部署在四個主要的軍事基地（在西古巴的阿爾特米薩 (Artemisa) 和聖地牙哥德拉斯維加斯 (Santiago de las Vegas)，在中古巴靠近雷梅迪奧斯，在東古巴靠近奧爾金)。

這些武器裝備和相關設備的運送需要超過 100 艘次的船舶裝載，它們的建造和保護需要超過四萬名俄國人員。毫無疑問地，蘇聯所從事的不僅只是挑釁，還包括在古巴真正的大規模軍事集結。據推測，這些活動的協調涉及一個以較不挑釁的方式進行集結，首先透過防衛性武器的引入，再接續第二階段攻擊性武器的抵達。（雙邊都了解美國語彙上的「攻擊性武器」最起碼是包括核子武器的。）一名分析家可能預期現有關於蘇聯行動的證據可以做為蘇聯計畫的線索來源，並因此以該行動說明了他們在著手這場冒險的意圖。

²¹ 雷蒙·葛特霍夫 (Raymond Garthoff) 斷言，蛙式 (FROGs) 經常被當成傳統武器加以部署，只有被當成炮兵火箭系統時，才有搭載核子武器的能力，同時他也認為沒有核子武器被派送給古巴的蛙式。Raymond L. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis* rev. ed. (Washington, DC: Brookings Institution, 1989), p. 38 n. 64. 然而，現在對於派送搭載核子武器的蛙式到古巴這件事已經毫無疑問了。

事實上，蛙式是十分不精準的武器，實際在投遞傳統彈藥上是不中用的。從已觀察到的蘇聯軍事行為所做最好的推論，認為蛙式只有在戰區核子系統依附於師軍團總部層級的地面部隊情形下，被視為具有作用或是符合成本效益的角色。因為它們的使用明顯地受到特別的控制，蛙式通常不會在戰區和其他的火炮一併被觀察到，而是佈置在軍營的後方。監看一九七九年蘇聯對阿富汗入侵的情報分析家注意到，蛙式和一些蘇聯的師部一同被送到阿富汗。數天後，蘇聯的統帥層級明顯地理解這個錯誤，因為蛙式立即地和師部分離，並被送回蘇聯本土。澤利考 (Zelikow) 於一九九八年二月十日訪問了退休的中情局官員道格拉斯·麥克義勤 (Douglas MacEachin)。因為蛙式是如此不妥適的武器，需耗時良久才能開火並再裝填，少數的觀察家，不論是來自美國或蘇聯，都曾認為僅僅 12 枚像這樣的火箭在古巴只會傳統火炮的價值。在蛙式於十月二十五日被低空偵察飛行給辨識出來後，五角大廈立即假設蛙式具有核子武裝，並因此修正對古巴的攻擊計畫。直到九月份赫魯雪夫要求其他的核子防衛選項前，部署在古巴的古巴蘇聯軍事團並沒有師部總部，也沒有證據指出蛙式被視為對於軍事團是合適的輔助。

然而，對於蘇聯的全副武裝行為進行謹慎的檢視後，揭示出的疑問比其所回答的更多。當更多關於蘇聯方面的資訊可以取得後，這個謎團也變得更大。也許最驚人的問題在於，為什麼蘇聯似乎對 U-2 偵察機對於他們軍事行動的偵察可能性毫不在意？在捕捉到一九六〇年(最佳的)高空飛機之一之前，蘇聯對於 U-2 的能力不可能抱有任何的幻想。因此，如同美國的照片蒐攝專家安隆·卡茲 (Amron Katz) 所說的，「基於密集間隔的監測」，蘇聯「不可能期待他們在古巴的飛彈發射場逃過偵察。」²² 如果他們想避免被發現，他們必然會預期 U-2 偵察機的出沒，並以此來設計他們的軍事行動。但考量他們實際上做的：

1. 薩姆地對空飛彈。蘇聯運往古巴的 SA-2 式地對空飛彈(在當時)乃是十分精密的制空飛彈。薩姆地對空飛彈做為此一類型的計畫，曾經在一九六〇年擊落一架飛越蘇聯的美國 U-2 偵察機，和另一架於一九六二年九月九日飛越中國的 U-2 (一枚位於古巴的薩姆地對空飛彈在十月二十七日擊落了一架 U-2)。(足見)蘇聯所裝置的周邊防禦因此能夠有效地拒絕 U-2 在古巴自由飛行區域出沒。地對空飛彈防衛網在十月九日到位，而且明顯已經準備妥當。原始的部署計畫事實上在七月時遭到修改，目的在確保空防要首先到位。至少赫魯雪夫希望確定任何來窺伺的 U-2 偵察機會被擊落。但在十月十四日一架 U-2 第一次飛越中程彈道飛彈發射場地時，(蘇聯)沒有採取任何的對抗行動。美國困惑且懷疑薩姆地對空飛彈或是其雷達甚至沒有在運作。如同索倫森 (Sorensen) 回憶中所表示的：「為什麼蘇聯沒能協調好時機仍然是無法解釋的。」²³ 然而他們有協調時機，那麼為什麼他們沒能試著擊落 U-2 呢？

2. 偽裝。蘇聯在古巴中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈發射場的建造接續進行，幾乎沒有試圖加以掩飾。華盛頓國家照相判讀中心 (National Photographic Interpretation Center) 的主事人亞瑟·隆德 (Arthur Lundahl)，以及判讀出飛彈的小組領導人覺得奇怪，「為何蘇聯將飛彈和所有的援助設備以這樣一個暴露在開放的野地，而必然會引起照相判讀者注意的姿態出現呢？」蘇聯政府十分清楚美國照像機的能力。²⁴ 照道理來說，他們已經意識到 U-2 會飛越領空，這個行為似乎如此讓人困惑難解，驅使一些分析家甚至開始假設蘇聯必然是希望美國發現在建造中的飛彈發射場。這樣一個假設和早期蘇聯的行為並不一致，也忽視了一個進一步的事實，即在美國公開揭露蘇聯的行動後，他們便匆匆忙忙去遮掩這些飛彈發射場。羅伯·甘迺迪回憶中表示：「我們從來沒搞清楚過為什

²² Amron Katz, *The Soviets and the U-2 Photos—An Heuristic Argument*, RM-3584-PR (Santa Monica: Rand Corporation, 1963), p. v.

²³ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 191-92; Gribkov, “The View from Moscow and Havana,” p. 28. 來自國家安全局 (National Security Agency, NSA) 的訊號情報於九月十五日偵測到薩姆地對空飛彈的雷達輻射，及十月九日一個完全空中防衛網絡的證據。參見來自國家安全局的解密檔案。關於索倫森的引用，參見 Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper and Row, 1965), p. 673 (emphasis added).

²⁴ Dino A. Brugioni, *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*, ed. Robert McCort updated ed. (New York: Random House, 1991), pp. 204-05.

麼他們等到最後才這樣做。」²⁵

3. 興建的速度。「幾乎大家都同意蘇聯[興建中程彈道飛彈]軍事行動的後勤效率。」蘇聯裝置飛彈的速度的確「讓人驚豔」。²⁶ 然而，直到美國正式宣告封鎖前，蘇聯迴避白晝，也沒有日以繼夜地施工。如果一開始他們就限制興建活動只在黑夜進行，並在白天遮掩這些場地，他們可能得以逃過偵察。

4. 飛彈場地。位於古巴的薩姆地對空飛彈、中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈發射場的施工，就是把它們建得確確實實像位於蘇聯的薩姆地對空飛彈、中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈的發射場。十月十六日，中情局代理局長馬歇爾·「派特」·卡特（Marshall “Pat” Carter）向甘迺迪和他的顧問簡報，說明整個部署模式是如何「和位在蘇聯類似飛彈部署表現上一模一樣，是大約每五哩間隔的複合式建築。」蘇聯的地對空飛彈發射場被放在蘇聯已建立的戰略飛彈基地防衛的模式中，²⁷ 這使得判讀蘇聯興建活動成為可能。美國的分析家有位於蘇聯的飛彈及部署模式類似的照片，甚至還有一個蘇聯飛彈設施建造的手冊，是蘇聯的歐雷格·潘可夫斯基（Oleg Penkovsky）上校交給美國情報單位的。²⁸

第二組疑問因為蘇聯軍事行為各種的不一致性而被提出。在隆德確認他的組員發現了飛彈的那一天，他注意到一個主要的謎團：「為什麼蘇聯在從蘇聯到古巴輸送飛彈的路上動用了廣泛的安全措施，然而一旦到了古巴，卻沒有避免空中偵察的安全程序？」舉例來說，思索一下蘇聯在偽裝一事上的行為。一直要等到美國正式宣布發現了飛彈並宣布進行封鎖後，蘇聯也才開始遮掩那些已經被公開辨識出的物件和裝置。與此類似的，雖然蘇聯在聖胡利安組織戰鬥機前已經進行開箱並組裝伊留申 28 轟炸機，但要到美國宣布封鎖後，蘇聯在聖克里斯多的部隊才開始興建永久性軍營。但最令人不解的不一致性則是同時建造中程彈道飛彈和遠程彈道飛彈發射場。鑒於快速完成中程彈道飛彈布置的重要性，要如何才能解釋在中程彈道飛彈發射場完工前，就大力設置更為昂貴且較不易挽救，且更為醒目的遠程彈道飛彈發射場呢？

第三個令人感到困窘的，源自核子飛彈的戰略性本質。蘇聯到底在這些飛彈上打著什麼樣偶然性的算盤？雖然美國戰略優勢使得蘇聯任何的第一擊顯得孤注一擲或是令人絕望，難道一些飛彈是要做報復性反擊使用的嗎？這些所有的飛彈發射場都是「鬆軟的」，因此在面對美國的攻擊時極度脆弱。蘇聯並未花

²⁵ Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W.W. Norton, 1969), p. 58.

²⁶ Albert and Roberta Wohlstetter, *Controlling the Risks in Cuba*, Adelphi Papers (London: International Institute for Strategic Studies, 1965), p. 12; *DOD Hearings*, p. 6.

²⁷ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 79; *Cuban Military Buildup*, p. 11; *DOD Hearings*, pp. 44-46.

²⁸ 雖然這個標題對潘可夫斯基（Penkovsky）溢美太多，對美國衛星卻又太少，參見 Jerrold I. Schechter and Peter S. Deriabin, *The Spy Who Saved the World: How A Soviet Colonel Changed the Course of the Cold War* (New York: Charles Scribner's Sons, 1992).

費力氣去加固它們，他們在施工時也未預留未來去加固它們的企圖。更讓人費解的事實在於，蘇聯給每一組的發射台多運送一枚彈道飛彈，據推測他們計畫能夠再裝填而後進行第二輪的核武齊射。但要在什麼情況下，才能去想像再發射的機會存在呢？在任何一種偶發性狀態，蘇聯幸運的話能夠避免美國的先發制人行為，並在每一個發射台上裝載一枚飛彈進行一次齊射。在那種狀況下，美國毫無疑問地，會在任何可能的重新裝填並再度發射之前，摧毀那些飛彈發射場。因此，這些原始部署計畫中的第三枚備用裝載飛彈基本上是有用的。誠然，似乎只有一種可想像的偶然性，讓蘇聯或許可能有一個從軟土場發射第二枚飛彈的機會：如果在美國發現這些飛彈之前，飛彈在發射對抗美國的第一擊攻擊後，第二枚飛彈也許有可能裝填到發射台上，並發射第二輪。然而，在美國發現這些飛彈之前，或是就蘇聯對他們既成事實的披露，他們可以進行這樣一個奇襲的可能性似乎是無限小。

第四，蘇聯政府對於其送飛彈到古巴最令人信服的辯護，是主張這些武器將能阻礙任何人使用任何的核子武器，特別是它將嚇阻美國在柏林或是古巴不去升高任何一個在地衝突到達使用核武的層次。赫魯雪夫對主席團解釋指出，這些飛彈「有一個目的——去嚇唬他們[美國人]而克制他們……而讓他們自食惡果。」²⁹ 儘管如此，蘇聯政府部署這些武器的方式卻大幅地增加了核子武器被使用的機會，且首先是由莫斯科，而非華盛頓，來使用。要擊敗美國對古巴的侵犯，赫魯雪夫已經下令蘇聯軍隊進行核子海岸防衛飛彈及戰區戰術核子武器的武裝。但這個舉動並無法嚇阻來自美國的侵略，因為美國從來都不知道海岸防衛飛彈已經部署了核子彈頭，而僅僅在危機的晚期發現戰術性核武。當時正在進行的蘇聯計畫和軍事指導綱領，將會有機會召致對美國的入侵者使用核子武器。海岸防衛飛彈的本意是用來發射以對抗海岸外的入侵船艦，戰術性核武是企圖用來對抗入侵者登陸後部隊的集結，這兩個系統在古巴唯一可取得的彈頭是核子武器。

第五，蘇聯在古巴軍事人員的行為似乎有些輕微的精神分裂，雖然他們極力地掩飾他們的身份（例如，部隊不穿軍服，反而著休閒褲和運動上衣），但是許多跡象標示了他們的存在：「年輕、髮線修剪整齊、體態健美、晒得黝黑的」技術專家，著平民服裝抵達古巴碼頭，四人一排且如卡車車隊一般向前行進。³⁰ 馬洪（Mahon）代表在眾議院撥款聽證會上特別提到一個更讓人目瞪口呆的訊息，他觀察表示：「這些單位在這些男子集結和居住的營房區域陳列出大量描述他們的勳章，這似乎並非單一個案。這對諸位是否意味著某些事呢？」事實上，蘇聯的單位在他們所住的營房前，以標準蘇聯地面部隊中同時代表著步兵團和

²⁹ 引用自 Fursenkova and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 182.

³⁰ Cuban Military Buildup, p. 6.

裝甲部隊的勳章、精英衛隊的徽章、甚至是一個紅軍的紅星裝飾該區域。³¹ 與此類似的，在剩下的整個軍事行動中，軍事設備的地點不僅僅是大刺刺的標誌，也是個引人注意的攻擊目標，舉例來說，米格機。正如同羅伯·甘迺迪所不斷尋思的，「俄國人和古巴人令人費解地將他們的飛機，機翼連著機翼，在古巴的空軍機場排成一線，使它們成為完全的攻擊目標。」³²

組織執行

蘇聯集結過程中的某些反常現象，必須一路追查到蘇聯本土某些特定個人的錯誤與粗心大意。蘇聯說服卡斯楚接受飛彈的小組同時也回報給赫魯雪夫關於此一計畫的可行性，他們告訴赫魯雪夫，他們認為古巴的森林或是棕櫚樹能夠掩蔽飛彈，這個宣稱後來特別引起了蘇聯軍事分析家的譏笑。³³ 但是這許多問題和看起來似乎矛盾的事，如果觀察者從蘇聯組織產出的角度來看，就大大降低其迷惑難解之處。關於組織的資訊和它們特別的功能在公開文獻中相當少見，但一些有見識的推測十分具有啟示性。

最後將飛彈送到古巴的決定是由主席團所下，但其運作的細節——也就是從一般性決定到把飛彈送到古巴實際加以運作的這段路徑——則被授與給合適的蘇聯組織。標準的蘇聯操作方式，特別是涉及核子武器的部分，被施加了機密性，讓美國政府無法以任何方式取得。因此，每一個組織「知其如何為其所為」的習性，被缺乏其他組織活動資訊和無法縱觀全局的狀況而強化。

飛彈被船運送到古巴、卸貨和輸送到正在建造的發射場所暗中從事的秘密態度，乃是重要的組織勝利，閃避了所有偵察方式而直到飛彈被部署在現場。阿納德爾行動（Operation Anadyr）的這個部分，是蘇聯總參謀部的聯三下³⁴一個特別設立的次級單位所加以計畫，總參謀部則和蘇聯情報單位密切合作。精心設計各種完全機密的常規，數個「假消息」的程序也被確立，用來欺瞞各個窺探的眼睛。³⁵ 古巴人幾乎完全被排除在事關敏感的港口區域和基地位置的報告之外，但是一旦這些武器和設備抵達古巴，另一個組織就接手了——即蘇聯駐古巴部隊的作戰指揮部。

³¹ DOD Hearings, p. 23.

³² Kennedy, *Thirteen Days*, p. 59.

³³ 甘迺迪本身就曾收過這樣差勁分析所做保證的經驗。在一九六一年批准由中情局所訓練的古巴流亡者執行豬羅灣入侵計畫之前，甘迺迪曾被告知，如果失敗了，入侵者會「逐漸消失」而成為山中的游擊隊，但那些山在登陸位置 80 哩之遙，中間還被沼澤所阻隔。參見 Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (New York: Houghton Mifflin, 1965), p. 234.

³⁴ 原文為 operation brench(行動部門)，相當於中華民國國防部參謀本部的聯三(主管作戰及訓練)。

³⁵ 關於對一名參謀本部規劃人員的摘要總結，參見 Gribkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 23-38.

駐古巴蘇軍由伊薩·普利耶夫（Issa Pliyev）將軍所指揮，他曾經是領導北高加索軍區的炮兵軍官。蘇聯戰略火箭軍曾經希望由其所屬的一名將軍掌管該職（因為它提供了彈道飛彈單位），但赫魯雪夫想要普利耶夫，因為如果普利耶夫的身份被發現了（他以假護照入境古巴），飛彈機密並不會泄露出去。更為重要的是，赫魯雪夫可以信任普利耶夫個人。赫魯雪夫和國防部長馬林諾夫斯基（Malinovsky）長期以來和普利耶夫是朋友，且普利耶夫才剛剛領導一個軍事行動，在新切爾卡斯克（Novocherkassk）使用機關槍鎮壓了反抗的平民暴動。然而，普利耶夫的副官和他在總部的下屬，卻都是從戰略火箭軍中調集過來的。

這個後果是普利耶夫，這個老炮兵退伍軍人，和他的副手及其參謀相處的很差，造成了陰鬱的指責和爭吵的氛圍。一旦他們抵達古巴，其來自不同軍種的屬下，就盡速回歸到他們原來的操作程式與常規中來執行他們的工作，只是他們也馬上發現他們必須改變或被忽視原始的指示。「在莫斯科的地圖上看起來有條理有邏輯的，在古巴的地面常常變得行不通。」³⁶

飛彈單位來自戰略火箭軍，對他們來說，從來沒有一枚中程彈道飛彈或是遠程彈道飛彈離開過蘇聯的土地。極少數（如果有的話）被分派到裝置飛彈的人員曾經去過蘇聯以外的地方。蘇聯戰略火箭小組和他們的設備（包括在莫斯科紅場遊行所使用拖曳中程彈道飛彈的拖車豎立架）、他們的材料（包括各式各樣提供飛彈燃料和電力的獨特支援車輛和系統）、和他們的技術訣竅（know-how）一起到了八千哩外一個他們不熟悉的小島上。

在這些發射場上，每一個小組，按照手冊的書面指示，做他們知道該如何做的事——放列飛彈。每一個中程彈道飛彈發射場由四個發射台構成，是因為一個中程彈道飛彈發射場有四個發射台；在每一個遠程彈道飛彈發射場，兩對一模一樣的發射台間隔 750 呎分開，因為那是手冊上所記載的遠程彈道飛彈發射台的距離；一枚備用的飛彈被運到每一對組發射台旁，因為在蘇聯西部瞄準西歐的中程彈道飛彈發射台，在其通常部署下具有還擊的能力；沒人試圖加固發射場，並非因為有任何發射第一擊的意圖，而是因為沒有一個蘇聯的飛彈發射場曾經被加固過，蘇聯的戰略火箭部隊並未在蘇聯加固飛彈場，也沒有執行這項行動的設備或是程序；根據既有的規格，核子彈頭儲存碉堡以固定的尺寸和必要的材料加以興建，否則它們可能無法通過儲存碉堡的標準檢查測試。

其他組織行為的事例就更加細微了。如果一架 U-2 飛越發射場，沒有偽裝確定會使飛彈被美國發現。一開始，他們希望飛彈能夠隱蔽在古巴眾多的樹林區域。在飛彈危機發生的最初幾天，甘迺迪和他的助理們也擔心飛彈可能藏身

³⁶ Ibid., p. 39.

樹林中，使得一次可能的空中打擊失敗。但蘇聯的希望和美方的擔憂都搞錯位子，野戰單位更了解狀況。如安那托立·格里波柯夫（Anatoli Gribkov）將軍所解釋的：

[主席團] 沙羅夫·拉希多夫（Sharaf Rashidov）已經向國防會議報告關於古巴的森林將剛好可以提供我們飛彈所需要的掩護這件事，只有一個完全不了解這些技術性事項的人，才可能得到這樣一個結論。一個發射飛彈的複合式建築是不易偽裝的。這個區域充滿了瘦長、直立的火箭，但是有多元的指揮和支援建築，一排排的燃料車和油箱，和數百米長電纜——全部環繞在讓發射台下錨固定的大型混凝土板上。一旦沉重的設備搬入，這樣一個設施——而不是建立的通道——可能躲過地面的視線。然而，從上方來看，它的的確確像一個向外凸出突兀物件。

此外，古巴的天氣使得樹林區不是一個合適隱藏蘇聯部隊和武器的地方。這個島的森林一般來說太稀少，由一些叢聚的棕櫚樹或是厚重的矮樹灌木叢所構成，在這些灌木叢中，空氣幾乎無法流通，濃郁而潮溼的高熱使人難以忍受。在白天不但不能提供一個讓人歡迎的涼快樹蔭，這些樹林就像是個大海棉，吸入空氣中的溼氣，從而使得人和機器一樣都因為溼熱而益加的脆弱。更糟的是，在這個島的東部森林內有許多有毒的癒創樹，只是碰觸樹皮就讓人的皮膚起水泡。³⁷

即便如果軍事行動的單位有命令要隱藏他們的活動，他們也命令要把工作完成並讓所有的軍事武力在十一月初前要備便行動。

除了格里波柯夫的說明外，更多偽裝的努力是可能的，而且在甘迺迪向世界揭露飛彈已經被發現了之後（也是在格里波柯夫到達古巴擔任總參謀部的表，來檢查普利耶夫的進度後）才進行偽裝。在甘迺迪發表完演說數日後，照片判讀專家受到干擾，他們注意到「除了使用樹木、灌木叢和矮樹叢來隱蔽飛彈設備外，各種的偽裝形式也被使用。裝飾用的編織網被豎立蓋住一些飛彈支持設備上，塑膠的偽裝包覆物出現在一些發射台和起重機上，一些飛彈和飛彈運輸工具上方的帆布罩被繪上引起混淆的圖案。」更多的工作清楚地只在夜間進行。這些努力並未能完全隱蔽這些發射場，但它們的確使這些軍事設備、設施更隱晦模糊。甘迺迪對著中情局局長約翰·麥康（John McCone）大聲地驚嘆道：「如果我們沒有拿到那些早先的相片 [在它們覆蓋偽飾物前]，我們很可能就錯過它們了。」³⁸ 果真如此，美國的審議討論將可能有完全不同的決定。

因此，對於沒能裝上較好的偽飾手法，格里波柯夫的藉口只是這個故事的一部分。一連串為這些軍事行動進行偽裝的努力是可能的，但是這些建造飛彈的單位沒有偽裝的常規，他們在蘇聯從來就不需要為建造活動偽裝。此外，這個指令有二個相互競爭的目標：做好行動準備和隱藏其活動。野戰單位必須從

³⁷ Ibid.

³⁸ Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, p. 437. 甘迺迪對麥康在十月二十六日於橢圓形辦公室的談話，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 473.

中選出優先項目。偽裝可能會造成對身處熱帶高熱環境中在編織網和塑膠包覆物下工作的人極端不舒適；只在黑夜工作還要極力地隱身，可能會減緩施工的步伐，並使工作嚴重落後預定的進度。情報機構很可能會做不同的選擇，但從事飛彈部署的野戰單位可能被期待其首要之務在於完成可能的戰鬥準備，特別當指令附帶了一個完成日期時。因此在飛彈部隊中的單位盡其所知而為，有時候甚至竭盡其力卻沒有來自普利耶夫所指揮的其他軍營非常規的協助。普利耶夫的副手「常常[和海軍司令官]在室外網球場打球，彷彿他們遠離塵囂。」³⁹只有等到美國發現（以及總參謀部的檢查小組）所帶來的衝擊，才對組織行為產生極大的改變。

至於薩姆地對空飛彈的謎團則更為困難。有直接的證據顯示赫魯雪夫特別擔心 U-2 在空中的偵蒐可能會發現飛彈的存在。七月時，讓他得分的船隻啟程前往古巴時，赫魯雪夫秘密地請求甘迺迪，停止在國際海域飛越蘇聯船隻的上空作為一個和平的姿態。⁴⁰ 如果赫魯雪夫能不理會柏林問題的話，甘迺迪就同意。赫魯雪夫收下了甘迺迪的同意（但閃躲他對柏林的請求）。此外，赫魯雪夫同時確保地對空飛彈會先到古巴，以便保護古巴上空不被 U-2 偵察機飛越。⁴¹

格里波柯夫抵達古巴檢查工作進度時，普利耶夫收到了一些壞消息：飛彈大概已經被美國人發現了。一架 U-2 於十月十四日才飛越飛彈所部署的區域。蘇聯的防空單位也偵察到領空的飛越，但並未採取行動。（十月十五和十七日，更多的領空飛越，據推測也被蘇聯偵察到。）現在到了十月十八日。

為何沒有行動？地對空飛彈是可以操作的。但是，格里波柯夫回憶表示：「莫斯科把它們送到古巴來防衛空中攻擊，而非防範空中情蒐。在沒有被判定為立即的侵略下，薩姆地對空飛彈的指揮官甚至不會允許使用他們的雷達來追蹤飛過頭上的間諜機。」格里波柯夫已經知道了七月發布，要求地對空飛彈在古巴預備妥當的特別命令，但他認為它們來自他更直接的上級，國防部長馬林諾夫斯基，⁴² 而他明顯地沒有露出任何赫魯雪夫期望使用地對空飛彈來對付來進行窺探的 U-2 的端倪。我們能夠假設普利耶夫對此同樣無知。更中肯的，看起來這些給空軍防衛單位現行的命令，告訴他們如果遭受攻擊時才要火力大開，也

³⁹ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 58.

⁴⁰ 美國經常會派飛機低空飛越蘇聯軍艦上空實施偵察和示威，甚至模擬攻擊動作，由於美國有許多航空母艦，可以在大洋深處提供空中優勢，而蘇聯船隻除非在蘇聯海岸外，是得不到蘇聯自己的空中支援，因此在海上只好讓美機為所欲為。

⁴¹ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 192-94. 在本書中，作者也指出，赫魯雪夫的擔憂也可能受到蘇聯在古巴的軍事代表德梅尼特耶夫（A.A. Dementyev）的憂心所引發，德梅尼特耶夫在七月上旬還在莫斯科時，在主席團的決定之前，就對國防部長馬林諾夫斯基表達了對 U-2 的擔憂，幾乎就是在赫魯雪夫第一次下令將薩姆地對空飛彈就定位的時候。

⁴² Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 28.

許是為了避免在所有準備措施完成前，挑起任何的事件或是不必要的注意。現行的命令無疑地由某些當赫魯雪夫在表達他的擔憂時不在場的人士所擬定，因此蘇聯領導人的意圖從未進到相關執行組織的運作指導方針內。

一個對立假設則認為蘇聯的防空部隊懷疑一架 U-2 飛越上空，卻未能獲得確定，在不清楚面對不確定情況下應該有什麼合適回應之下，組織沒有採取行動。

有證據顯示，在十月十四日，普利耶夫懷疑飛彈已經被發現了。十月十八日，格里波柯夫被告知此項疑慮。但沒有證據顯示「蘇聯政府」知道此項懷疑的存在。蘇聯外交部長安德烈·葛羅米柯（Andrei Gromyko）在十月十八日與甘迺迪會晤，並沾沾自喜地回報古巴的情況讓人「完全滿意」。葛羅米柯沒有發現任何美國知道正在進行部署的跡象，並且自信地預測「一場美國對古巴的軍事冒險行動是幾乎無法想像的。」⁴³ 直到十月二十二日當他們從新聞快報得知預告甘迺迪即將對全國進行電視演說前，克里姆林宮並未開始認真地擔憂美國會發現飛彈。⁴⁴

為什麼莫斯科不知道哈瓦那已經知道的事呢？我們只能猜測。很自然的，普利耶夫會認為這樣的一份報告是失敗的明證，他明顯地不喜歡見到格里波柯夫，但是 U-2 的事在他的總部有太多人知道，因而難以試圖瞞過莫斯科的「一般檢查員」。當格里波柯夫聽到新聞，立即對於偽裝不足有一輪相互指責，然而我們（尚）未有證據證明格里波柯夫把壞消息電傳回母國。⁴⁵ 也許他認為或是自行合理化這些僅僅只是懷疑(的情況)，他們沒有證據確定美國已經知道了，所以為什麼要回報一項可能終結他們職業生涯的懷疑呢？他們沒有收到命令要回報此種偶發性事件，他們有的命令他們才遵行。對他們而言，就當時他們在組織中所擔任的職務來看，這樣做顯然已經夠好了。

最後，我們來探討一下蘇聯的軍事結構，特別是遣送了將近 100 件戰術性(或戰區)核子武器。它們是預備來進行第一擊攻勢的——可能會因而引發一場核子戰爭。雖然整個部署的發起，其動機乃是為了避免讓一個局部性衝突升高到核子層次。當然一部分的解釋在於蘇聯領導層讓人感到困惑的意圖，有證據顯示赫魯雪夫和其同僚想要使用戰術性核武。十月二十二日當天，擔憂甘迺迪就要公開宣布入侵古巴，主席團實際上起草了一份指示，授權普利耶夫使用戰術

⁴³ 葛羅米柯一九六二年十月十九日的電傳報告，重印於“Russian Foreign Ministry Documents on the Cuban Missil Crisis,” *CWIHP Bulletin*, no. 5 (Spring 1995), pp. 66-67.

⁴⁴ Fursenko and Naftali, “One Hell of a Gamble”, pp. 237-38, 242.

⁴⁵ 格里波柯夫有他特別的渠道將報告寄回莫斯科，這些報告普利耶夫是不被允許過目的。“The View from Moscow and Havana,” pp. 57-58.

性核子武器予以回擊。只有在馬林諾夫斯基警告表示美國可能攔截該訊息而因此率先使用核武器之後，克里姆林宮才退了一步，下了一個較為保守的指令，指示普利耶夫在沒有得到莫斯科的授權前不得使用核子武器。⁴⁶

然而直到來自莫斯科的訊息抵達前，「戰術性武器由普利耶夫來部署，並且若是他被切斷和莫斯科之間的連繫，就被當作是最後的手段。」⁴⁷ 想像一下，如果美國選擇在一個入侵行動後發動空中奇襲。這個選項實際上受到華盛頓許多高級官員的支持——在審議此危機最剛開始幾天，受到甘迺迪和他絕大多數顧問的支持。在那樣的情況下，在戰場上高熱與混亂之中——依據當時適用的蘇聯軍事準則與綱領——普利耶夫發射他的戰區核子武器以對抗入侵者是十分有可能的。十月二十六日，普利耶夫依照他本身的權威加以行動，他下令將眾多核子彈頭移近那些可以裝載它們的飛彈所在，而後他將此一移動向他在莫斯科的上級報告。坐立難安的上級單位，嚴厲地提醒普利耶夫在使用任何武器前必須得到中央的授權。他們仰賴他的服從，因為在野戰單位中沒有任何技術保安在實體上能夠防止核武的使用。

直到危機的後期，美國甚至都不知道普利耶夫手上有戰術性核子武器。美國的「策劃部門看不出任何在小島防衛上，冒著戰事升高的風險部署戰區核子武器的需要。」⁴⁸

正如同對於組織從事正常行為的分析所指出的，這樣的表現變得似乎是合理的。依據被用於防衛蘇聯本土或其鄰近盟邦的標準蘇聯軍事作為，索卡海岸防衛巡弋飛彈配有核武裝置。沒有證據顯示有任何的高層對於將此種軍事作為適用於古巴的部署上有所注意或討論。裝置於伊留申 28 轟炸機的青蛙或是月神戰術性核子火箭，反映了在甘迺迪發佈了警告後，國防部對於赫魯雪夫期望儘快運送更多的核子武器到古巴的態度。

為什麼蘇聯政府，特別是在甘迺迪發表他的演說後，不讓美國知道武器已經送抵古巴呢？為什麼不使用這些武器來嚇阻華盛頓，以期避免這些武器被直接使用後所造成的令人恐懼的情景呢？十月二十二日，赫魯雪夫打算正式宣布不僅戰術性核武在古巴，它們也即將移交給卡斯楚和古巴人，而古巴人將自行

⁴⁶ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, pp. 241-43; Mark Kramer, “Lessons of the Cuban Missile Crisis for Warsaw Pact Nuclear Operations,” *Cold War International History Project Bulletin*, Issues 8-9 (Winter 1996-97), pp. 348-49.

⁴⁷ Gribkov, “The View from Moscow and Havana,” p. 63.

⁴⁸ General William Y. Smith, “The View from Washington,” in Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*, p. 141. 一九六二年十月時，史密斯當時為少校，擔任參謀首長聯席會議主席麥克斯威爾·泰勒（Maxwell Taylor）的幕僚。

宣告他們是否準備好使用這些武器對抗侵略。⁴⁹ 幸好，他再考慮了一下。

從蘇聯軍事指揮官的角度以觀，他們的使命是作戰並贏得戰爭。為什麼要把武器的訊息向敵人揭露而破壞了核子埋伏呢？格里波柯夫直言不諱地表示：「相較於實際上確保我們已被暴露的部隊，擁有最強的武裝對抗攻擊，晦澀難解的嚇阻理論對我們而言不太重要。」⁵⁰

組織產出的觀察者，對於已建立的模式、遵循標準作業程序的運作細節，和在特殊文化中已成為正常的怪異性（oddities）的一貫性相當熟悉。最終，困難會來自將舊有計畫運用在新脈絡中、半獨立組織中的紕漏，和產生領導者強迫組織違反其既有目標行動的企圖所產生的複雜性。雖然組織常態微幅的修正時時出現，主要的組織改變典型上跟隨於，而非先行於主要危機之後。（這在古巴的案例中也是如此。在危機後，蘇聯政府採取了許多步驟回應，以期對核子武器加強中央的指揮和控制。⁵¹）

然而，高居於政府組織頂端的政治領導者，對哪一個組織應該在何處演出何種計畫的確做主要的決定。通常這意味著在不同脈絡下現存組織程式的表現結果、不同組織常規間的新型排列組合、甚至偶爾是現存組織程式中的快速變化。進一步來說，每一個組織的構成部分都多少帶有不同的操作化目標，政治領導者在組織的構成部分中選擇，尋求實現他們的目的。這幾點可藉由古巴危機中美國方面的回應加以說明。

美國對古巴實施禁運

我們應當抗拒「將蘇聯飛彈部署上的怪異性當成不過是蘇聯方面的某些特殊性」這樣具有誘惑的想法。誠然，蘇聯的極權主義將在他處組織生活中的正常行為，拉扯到令人意想不到的極端。一個想像國家可以決定並控制任何事的意識型態，結合潛在的偏執與妄想，讓標準作業程序，相較於其他社會，成為蘇聯行為中更為無孔不入且更加強有力的因素。但韋伯和卡夫卡所描寫的社會早於列寧的出現。

因為美國組織在飛彈危機中的行為和常規的資訊較容易取得，對這些證據的檢視會從分析家的磨坊中揭露出更多的粉末，但依然更讓人費解。本章已經指出，木星飛彈、核子武器，和在土耳其的 QRS 飛機中有一些令人傷腦筋的問題。

⁴⁹ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 241.

⁵⁰ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 28.

⁵¹ 參見 Kramer, "Lessons of the Cuban Missile Crisis for Warsaw Pact Nuclear Operations."

這個故事的另一個面向，始於另一個縮寫：DEFCON 3（三級戒備狀態）。DEFCON 是五角大廈談戒備狀態（Defense Condition）的用語，而所謂的戒備狀態是指一個由程式化的指令所構成的精密系統，用來特定化美國軍隊武力所維持的備戰層級。甘迺迪總統十月二十二日提出一個全球範圍警告的三級戒備狀態，以及接下來給戰略部隊的二級戒備狀態——僅僅低於立即戰爭的警示層級。這個警告構成了「美國軍事武力歷來為核子備戰及維持該警告最長的時間（30 天）方面所達到的最高戒備狀態。」⁵²

按照甘迺迪總統提升警戒狀態的命令會發生什麼事？舉例來說，有多少的核子武器要從一個處所轉移到另一處，或是一種配置布局轉換到另一種？答案是：數千枚。薩根總結該活動：戰略空軍司令部（Strategic Air Command, SAC）在積極警戒狀態下，核子武器的數量從危機前的 1,433 項躍進到 2,952 項；警戒轟炸機從 652 架增加到 1,475 架；洲際彈道飛彈從 112 枚到 182 枚；北極星潛射彈道飛彈（Polaris SLMBs）從 48 枚升至 112 枚；還有其他在歐洲和太平洋區域的數百架備有核子快速警告裝置的飛機，都裝配了核子武器並隨時可以投遞。戰略空軍司令部裝填上核武的轟炸機，分散於跨越美國境內到位於英國和西班牙的前進基地和空中警戒的 33 個民用及軍用機場。在空中警戒部分，66 架飛機每日飛越大西洋（或是相等距離的航線）、在西班牙上空加油、而後環繞地中海，在接獲命令的狀況下，飛進前往蘇聯的攻擊航線。戰略空軍司令部的 B-52 轟炸機「在危機期間，進行 2,088 趟任務——飛行 47,000 個小時和二千萬哩，進行了 4,076 次的空中加油——而沒有任何一個架次墜毀。」⁵³

這起不平常警告的目的不僅只是為了備戰，它同時也傳遞訊息和使美國人民彷彿親身感受到政府的核子準備和核子能力，但允許美國達成這些目標程序不可避免地增加了挑釁、意外、或是其他非預期性後果的風險。在發現飛彈而讓危機加劇時，這樣的權衡幾乎是所有由美國所推動的大型組織性活動中反覆出現的主題。

組織情報

一九六二年十月二十二日傍晚七時許，甘迺迪總統發表了他生涯中最重要的一篇外交政策演說，揭示了美國已經發現古巴有蘇聯戰略性飛彈的出現，總統宣布即將進行「對於所有航向古巴運送攻擊性軍事設備船隻嚴密的隔離」，並要求「赫魯雪夫總書記暫停並消除這起對世界和平鬼祟、魯莽且挑釁的威脅。」⁵⁴ 這個決定是美國政府經過一周時間審慎的討論後所到達的頂點。那關鍵周的啟始，乃是十月十四日由美國空軍少校理查·海瑟（Richard Heyser）所駕駛的

⁵² Sagan, *The Limits of Safety*, p. 62.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ 這場演說內容在很多參考資料中重新印刷，包括 Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, pp. 59-63.

一架 U-2 偵察機所偵蒐到關於古巴境內蘇聯飛彈發射場的照片所揭開序幕。如果他所偵蒐到的訊息要到該周後期才取得的話，美國的反應很可能會相當不一樣。旨在中斷運送飛彈和彈頭的船隻，由於屆時已經送抵古巴，封鎖行動會缺乏相當程度的合理性。誠然，赫魯雪夫原始的計畫很可能就成功了，他將得以依據他的時間表來揭露飛彈的存在，而後如同他所承諾的，移向一場巔峰的對決，迫使西方離開柏林。十月十四日發現飛彈，因此決定了美國領導者最終選擇封鎖的情境脈絡。

在飛彈危機之後，關於美國情報部門失敗的斷言激起廣泛的辯論，但該起辯論的批評者和辯護者雙方基本上都忽略了蘇聯飛彈被發現是一件多麼不尋常的事。它們能被發現，只因為美國情報社群所具備的特殊組織能力、常規和程序才成為可能。這些能力並非是以類似古巴危機這樣的情境腳本而發展出來的，然而，如果它們沒有事先就已經被創造出來，發現就不可能發生。

情報工作所需要的組織是難以想像的複雜，要能夠協調為數眾多的行為者並處理無窮的情報資料，這些組織必須依照已建立的常規和標準程序運行乃是一個簡單的事實。美國情報社群的組織性常規和標準作業程序得以發現古巴境內蘇聯的飛彈，比起他們在數個月前或是數個月後的表現來說，既不是太成功，也不是不成功。⁵⁵

目前可取得的紀錄資料，允許對最後導致發現蘇聯飛彈的組織行為所具備的主要特徵，進行相當可信的重建。關於古巴內部活動的情報有四個主要來源：航運情報、難民、古巴境內的探員、和 U-2 的空中偵蒐。駛向古巴的船運情報可以編輯出一本囊括各種資訊的型錄，包括對於蘇聯向古巴航運數量（在十月三日以前至少有 85 起）、船隻的特色（尺寸、登記國，以及使用許多大型艙口船隻的事實）、以及其貨運的特性（運輸、電子、和建築設備、地對空飛彈、米格機、巡邏艇、蘇聯技術人員）。船隻如果被認為有「特殊利益」，即符合由海軍情報辦公室所準備與分發的一份涵蓋七個部分的外形側寫，就會受到系統性的追蹤與蒐攝。船隻的設計也受到分析，相片判讀員發展出一套新的專業項目，他們稱之為「條板箱學」(cratology)，用以量測、辨識、並分類編目不同種類的條板箱和它們的內容物。⁵⁶

難民是第二種情報來源。來自古巴的難民帶來了關於蘇聯飛彈無數遭到扭曲的報告，這些報告的低可信度使得它們的收集和處理僅具有邊際價值。然而，一個跨部門的審訊中心在一九六二年二月在佛羅里達的奧帕洛卡 (Opa Locka)

⁵⁵ DOD Hearings, pp. 25 ff.

⁵⁶ 關於整體蘇聯運送武器設備到古巴的情報蒐集最好的摘要總結為 Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 148-65. 關於船運的情報和條板箱學，參見 *ibid.*, pp. 72-73.

建立，目的在收集、核對、並比較對難民審訊的結果——雖然常常有些延遲，因為難民人數是數以千計。這項任務創造出一項組織能力，由受過雙語訓練的專家擔任，以一種系統性的方式編譯、篩選、並分發報告。另一個程序在一九六二年五月創立，其作用在為空中監控和相片評估辨識可疑的地點。還有一個程序在八月時，蘇聯的集結變得清楚可見後也加入，針對可能的古巴目標建立一個綜合性的卡片檔。⁵⁷

在九月份所收到超過 800 名難民報告中，有二份引起了特別的關注，因為二者各自的描述在細節上可相互印證，其內容為一台蘇聯卡車護送一群明顯將彈道飛彈拖曳往古巴的聖克里斯多區域的車隊。這幾位古巴難民表示他們是在九月十二和十七日看到的，這些觀察登載在奧帕洛卡九月二十七日到十月一日所分發的報告上。⁵⁸

除了難民以外，中情局有一整個小組在古巴境內的古巴探員，他們也會寫報告，使用機密的技術，並依據他們諜報技能的程序把報告寄到美國境外的城市，該地址是他們收信的「投件箱」，然後在中情局的總部進行解碼和處理。一份報告描述了在西古巴（包括聖克里斯多）有一大塊區域由蘇聯重兵警戒，並注明一個明顯在從事飛彈重要處理工作的特別地點。這個觀察是在九月七日所做的，信是九月十五日寄的，而總部報告的分發是九月十八日。另一名探員報告了和卡斯楚專屬機師的對話，其中該機師描述了海岸防衛和薩姆飛彈、雷達系統，報告中並增加了下面的資訊：「那裏也有許多移動坡道可供中程火箭使用，他們並不知道他們所等待者為何。」這些訊息是九月九日在古巴取得，此項情報很明顯地在九月十五日寄出，最後在中情局總部發送報告的時間是九月二十日。⁵⁹

這些報告是傳遞常規傳輸的巨大文件流的一部分，但是因為該程序原來所建立的是不同區域報告的匯流，分析家在十月一日到三日準備了關於聖克里斯多的「目標卡」。再一次，依據該程序，這些檔案卡變成一個提供給空中監控的重大線索。

空中監控是這個體系最為傑出的部分，在一個衛星和太空梭的時代，幾乎難以意識和贊嘆一九六二年時 U-2 蒐攝照片是一項如何驚人的技術功績。到了一九五六年，美國已部署了一架能夠飛行七萬呎飛機（超過當時代戰鬥機或是防空飛彈所能觸及的海拔高度），裝載數具照相機，可以辨識一個數呎長的物

⁵⁷ 參見 Richard Lehman to McCone, "CIA Handling of the Soviet Buildup in Cuba," 14 November 1962, in McAuliffe, *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 99-101.

⁵⁸ 這些報告重印於 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 107-09.

⁵⁹ 關於這些報告的副本，參見 *ibid.*, pp. 103-05; 也參見 Burgioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 164-65.

體，並在距離將近 14 哩，歷經數個小時飛行狀況下，進行穩定的拍攝。這些照相機——已被同步化——沿著一條在地球表面上寬 100 哩的幅區，連續拍攝全廣角的照片，被使用的數千呎長的膠卷必須存放於飛機上一個狹小的空間。單單在相片的技術成就上，便依賴將數個在化學、工程和電子領域中的關鍵發現進行融合。⁶⁰

直到此時，也同樣需要一個獨特的、不可想像的飛機——U-2 偵察機。在贊揚完空軍的進步和其設定飛行需求（乃是在眾多潛在使用者間進行的妥協）及督察生產的複雜程序後，艾森豪（Dwight Eisenhower）總統於一九五四年批准了購置這樣的飛機，「但是他明確要求飛機應該以非傳統的方式來處理，如此它才不會和國防部的官僚糾纏在一起，或是在軍事部門間受到彼此的較量而苦惱費神。」⁶¹

中情局主管此項計畫，夥同空軍協辦。籌劃它自己的計畫，使用隱藏在公眾檢視之外的機密經費，該計畫的總監理查·畢賽爾（Richard Bissell）創造出全新的能力。U-2 偵察機乃是經由洛克希德（Lockheed）（被稱之為臭鼬工廠（Skunk Works））在一個機密的生產線，以一個在預算範圍內又打破紀錄的時間的速度建造的。在該計畫被批准 20 個月後，第一架 U-2 真的執行了一次飛越蘇聯上空的任務。畢賽爾的專家小組乃是從中情局、空軍部門和民間承包人員（絕大部來自洛克希德）所組成。畢賽爾事後回憶表示：「要把這些團體中選出的人們形成和諧的小組，令人訝異地花費了大量的時間和注意力。」因此，對於戰略空軍司令部的強勢領導人寇蒂斯·李梅（Curtis LeMay）一再企圖代表空軍將整個控制權接手過去（或是畢賽爾得到來自空軍組織內部私下的鼓勵，表示偏向由中情局保有該計畫，而不是讓它落入其對手的手上）一事，不需感到訝異。⁶²

中情局也同時承擔領導的責任，要和空軍一起協力建造 U-2 的承繼者，即一個更無懈可擊而可將照相裝置置於外太空的飛機和衛星（日冕計畫，Project Corona），計劃成果的飛機（SR-71）定期進行規律的飛行直到一九八〇年代晚期，而且從來未被擊落過。到一九六〇年前，日冕衛星已經能從置於太空船中一個 20 磅的膠囊中，透過飛機所發出的訊號指令，在膠卷上拍攝蘇聯一百萬平方哩面積的相片。中情局無法真正從這個驚人的以日冕所代表的組織成就中邀

⁶⁰ 此一融合需要各領域新發現的匯集，包括讓更薄的膠片新塑料以及能夠處理該膠片機器的生產、新種鏡頭、新的以電腦驅動可以研磨和拋光這些鏡頭的方法，以及可以自動旋轉鏡筒而拍攝全景相片的新照相機。Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 14-15.

⁶¹ James R. Killian, *Sputnik, Scientists, and Eisenhower: A Memoir of the First Special Assistant to the President for Science and Technology* (Cambridge: MIT Press, 1977), p. 82.

⁶² Richard M. Bissell, Jr., with Jonathan E. Lewis and Frances T. Pudlo, *Reflections of a Cold Warrior: From Yalta to the Bay of Pigs* (New Haven: Yale University Press, 1996), pp. 106, 108-09.

功，因為在那個時候，空軍部門已奪走該計畫的控制地位。⁶³

在相片被這些組織和系統拍攝後，底片被沖洗出來、放大、並由受到訓練進行團體工作的小組加以分析，他們使用各種方法和學科訓練來判讀這些相片。⁶⁴ 這項工作，乃是中情局轄下由隆德所領導的跨機構小組的國家相片判讀中心（NPIC）所完成。十月十八日清晨，麥康和他的同事提到，前一天 U-2 六次的飛行任務「大約使用了 28,000 呎長的膠卷底片。當它們被放大，意味著該中心 [NPIC] 必須檢視一卷 100 哩長、20 呎寬的底片。」麥康簡潔地說：「真是一件不容易的工作。」⁶⁵ 分析師在大約一天的時間內完成了這項工作。

這些所有的能力必須在古巴發生危機前許久就已創立，因此，飛彈得以被發現的主要因素不能以甘迺迪政府的意圖來加以解釋，因為絕大多數的關鍵決定已經在艾森豪政府時期就已經做了，包括所有關於領空蒐攝的創造革命性能力的決定--從 U-2 到國家相片判讀中心。

華府的情報專家處理從四個源頭所收到的資訊，並生產應變措施評估。後見之明突顯數個情報體系在九月中時所可能指出蘇聯核子飛彈存在於古巴的小證據，然而，在第二章所描述的九月一十月全國情報評估（National Intelligence Estimate）的結論，認為蘇聯不太可能引進攻擊性飛彈到古巴；在九月五日到十月四日間，沒有一次 U-2 的飛行被指定要飛越古巴的西端；在十月十四日的飛行發現了蘇聯的飛彈前，也沒有一架 U-2 實際上飛越古巴的西端。這些「失敗」能夠以組織的語彙加以解釋嗎？

九月十九日當美國情報社群的最高當局，美國情報委員會（United State Intelligence Board, USIB），面對要考量古巴問題時，美國政府中的一個或數個組成部分持有各式各樣的線索，暗示古巴境內可能有蘇聯飛彈的存在。更早的 U-2 相片，包括最近從古巴外緣（以避免直接的領空飛越）所拍攝到的相片，已經顯示出許多地對空飛彈發射場和岸防巡弋飛彈的建造。

然而，這些資訊完全沒有在評估者的辦公桌上。資訊不會從組織的觸角即

⁶³ Ibid., pp. 131-40. 該飛機是 A-12，其比較為人所知的軍事代號為 SR-71，它第一次正式的飛行是一九六二年。畢塞爾（Bissell）在一九五九年被任命為中情局秘密行動處的負責人，負責掩護行動。豬灣的災難實際地終結這個責任領域。一九六二年當時被留任於中情局技術收集計畫控制計畫中，畢塞爾被委任專門專注於此一組合的職務。但是麥康決心要將技術收集從秘密行動處拆解出來，在對於中情局如何重構無法達成一致意見之際，畢塞爾拒絕了這項委任，並辭去政府的工作。中情局研究的新負責人變成了赫伯特·「彼特」·史高維爾（Herbert “Pete” Scoville）。Jeffrey T. Richelson, “The Wizards of Langley: The CIA’s Directorate of Science and Technology,” *Intelligence and National Security* 12 (January 1997): 82, 84-85.

⁶⁴ 參見 Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 20-27.

⁶⁵ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 122.

時地送到組織的頂端，這些事實可能存在系統中，但組織的首腦卻無法取得。資訊必須在組織每一步往上送時經過篩選，因為每天的時間限制了每一個個人能夠吸收資訊位元的數量。頂層的人是不可能檢視每一筆來自 100 個國家的每一份報告（它們許多和當時來自古巴的優先性一樣高），但那些決定大老闆會看何種資訊的人，卻很少看到他們老闆的問題。最後，在後見之明中看起來十分清晰的訊號，常常在發生前和環繞其周圍的「噪音」無法區分。流入該系統中與古巴有關的報告數量已如前述，組織已經知道防衛性薩姆地對空飛彈的部署。如同一個中情局分析家後來反省的，「分析家部分所了解的，是部署是一個正在進行的事實，再加上未經訓練的觀察者在辨別一個攻擊性 [長程彈道] 飛彈與防衛性的差異上所遭遇的正常困難，容易被最後展開的蘇聯攻擊性部署的周圍所拋出的一些煙幕所遮蔽。」⁶⁶

關於大型艙口船隻吃水高的情報並不是沒被注意到，航運情報專家詳細說明了這個可能的作用：這些船隻很可能裝載某種的軍事設備。這些細節被小心地納入了關於船運的情報型錄中。然而，當專家警告說蘇聯對於船隻會有急迫的需求，該事實和其推論都沒有帶上特別的訊號。卡斯楚機師評論的間諜報告在奧帕洛可已經被收到，但伴隨該報告的是好幾大疊由難民社群所散佈的不正確甚至是故意錯誤的報告。該篇報告和其他數百篇報告在它們被送到華盛頓前，必須經過檢查和比較。這需要數天或數周的處理時間，可能因為大量資源被投入到此一資訊來源而得以縮短，但這個來源產出的邊際效益有限，沒有理由期待在程序上加以改變使得傳輸時間降至一周在成本上是值得的。U-2 的飛行也沒有產出關於攻擊性飛彈存在的一個堅實的跡象。

鑒於九月十九日他們所能取得的資訊，情報主管判斷認為蘇聯不會向古巴引進核子飛彈。在九月十九日後，組織的程序使分析家注意到報告的匯集，並準備一張新的目標卡，兩者一起突顯了對西古巴區域監控的特殊需要，這個線索由跨機構空中偵察委員會（Committee on Overhead Reconnaissance, COMOR）的目標工作小組（Targeting Working Group）一路遞送出去。一個呈現中程彈道飛彈可疑部署的假設，放入了十月一日的報告，當天在向麥納馬拉（McNamara）和參謀首長聯席會議的簡報中被討論。⁶⁷

十月四日，空中偵察委員會建議直接飛越古巴上空，涵蓋所有可疑區域的計畫。而後麥康將那項建議帶入和政府高階官員的爭論中，他們最後在十月九日由甘迺迪拍定結論，支持了這項提議。這個小組也決定了如果一架 U-2 偵察

⁶⁶ Lehman to McCone, "CIA Handling of the Soviet Buildup," at p. 101.

⁶⁷ 參見防衛情報處約翰·萊特（John Wright）上校的簡報，"Analysis of SAM Sites," 1 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 11, *Cuba 1962-63*, pp. 1-2.

機被擊落，它就應該是一架軍用飛機，⁶⁸所以 U-2 飛行的軍事行動控制就被從中情局轉移到空軍的戰略空軍指揮部。然而因為中情局的人員和飛機持續扮演了關鍵工作，而空軍的飛行員在這項勤務上早已訓練妥當，甘迺迪收到將不會有組織損失的再保證。十月九日後一直到十四日前，天氣阻礙了領空飛行。各項證據逐漸累積起來，導致一個關於蘇聯正在裝置飛彈的假設的形成，並因此決定派遣一架 U-2 再度飛越西古巴的尖端，從組織的觀點來看，至少是相當實質的部分，符合常規，也不讓人震驚。

組織選項

白宮會議中領導人的審議做出廣泛的選項綱要，這些選項的細節和貫徹它們的藍圖，必須由那些負責執行的組織加以特定。組織必須要回答下面的問題：哪些可以精確特定的事項是可以完成的？

在白宮進行討論的一開始那幾天，幾乎達成一個共識，即蘇聯飛彈必須從古巴移走。達成此一目標主要軍事選項包括在入侵（附加的好處是把卡斯楚給移除）後伴隨一場大規模的空中攻擊，以及一場較為小規模的空中攻擊，只著眼於除去彈道飛彈。在全部的討論過程中，空中攻擊的可行性及描繪一直是討論的重點。甘迺迪在十月十六日討論一開始時強烈地受到空中攻擊的吸引，他於十月二十二日下午在國家安全會議的發言表示：「我一開始就已經說過，一個快速打擊的點子是十分誘人的，而我一直到昨天早上時都未真的放棄它。」要到和空軍負責計畫那場攻擊的將軍再一次討論後，甘迺迪才再一次被說服，奇襲「將會遭遇 [和日本奇襲] 珍珠港所面臨的全部困難，而且也無法完全達成目的，該目的的達成只能透過入侵。」美國政府持續為入侵做準備，如果封鎖相關的要求沒有辦法讓蘇聯信服而自願移除那些飛彈，入侵之後也仍然可能要繼續下一個步驟。⁶⁹

對甘迺迪來說，空襲的困難性一部分在於道德層面，但主要是政治的，包括對柏林報復的危險，如果美國因為輕率開戰而被怪罪的話，會延及防衛柏林的同盟整體性。然而關於空襲是否會「完成工作」的疑問，乃是一個關於能力方面的真實現疑。

組織定義了總統所能相信美國軍事設備和人員能夠在古巴危機中做的事，在發現古巴飛彈前數個月，武裝部隊已經準備了三種主要對抗古巴的行動計畫：312 作戰計畫（僅有空中攻擊）和 314 及 316 作戰計畫（一項入侵行動的二種主要計畫）。因此，當被問及關於對古巴飛彈進行空襲的可能性時，空軍從

⁶⁸ 因為若飛行員因飛機遭擊落而被俘，軍用飛機可以賦予他戰俘的地位，一定程度下受日內瓦公約的保護。如果他被定義為間諜，則必須受逮捕他的國家國內法的處理。

⁶⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 230.

312 作戰計畫開始著手。

一九六二年八月下旬，甘迺迪命令國防部研究各種軍事行動選項，要「消滅任何在古巴能夠發射攻擊美國的設施」，包括「精確攻擊、一般反擊的攻擊和徹底入侵的優劣分析。」⁷⁰ 這項來自總統的命令，刺激了對嚴肅而緊張的空襲計畫再度評估，因為當時的空襲計畫仍只是抽象的，也只有對古巴一般性攻擊相關。新的空襲計畫工作落到了美國空軍的戰術空中司令部的頭上，由華特·史威尼（Walter Sweeney）將軍所領導。八月時，受到來自總統的命令和史威尼個人擔憂的刺激，史威尼的部屬們開始發展更符合現實的空襲計畫，焦點更加放在古巴已被辨認出來的幾項特殊類型的目標上。⁷¹

國防部對於甘迺迪詢問的第一次答覆，說明古巴唯一能夠轟炸美國的武器是 25 架老式的米格型戰鬥轟炸機⁷²。五角大廈的規劃人員開始檢視美國西南部空防的弱點。空軍戰術司令部實際上建造了一個被用於模擬古巴機場的先進混凝土護牆（防護飛機的庇護所）的模型，這個模型由內華達州的內利斯空軍基地（Nellis AFB）於九月三十日完成，被用於練習轟炸航路與測試實際轟炸效力。九月底，情報專家監測到新型號的米格 21 在古巴機場卸貨並被部署起來。米格 21 能夠投擲核子或傳統炸彈，薩姆地對空飛彈場地也被追蹤到。甘迺迪和麥納馬拉及參謀首長聯席會議於九月十四日會面並討論空襲計畫，甘迺迪對細節特別地注意，因此在一周後他寫給麥納馬拉的信函中，指出當前計畫在攻擊薩姆地對空飛彈發射場的飛機損失明顯不夠精確，並敦促麥納馬拉更新偶發性狀況的計畫，要「將他們源源不絕流入古巴的蘇聯設備和技術人員的軍備都納入考量。」⁷³

十月初，中情局局長麥康要求注意在古巴所監測到日漸增多的米格 21，因為它們「對美國附近城市和軍事設施確定有攻擊能力」，情報社群也首度觀察到被卸載的伊留申 28 中型轟炸機。⁷⁴ 十月中，該計畫再度被修正，同時因為彈

⁷⁰ National Security Action Memorandum 181, 23 August 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, pp. 957-58.

⁷¹ 除非特別引用，關於戰術空軍司令部預備的討論很大程度上仰賴於前蘭德公司研究員梅瑞特·歐森（Merritt W. Olsen）非公開的、未出版的研究成果，他和許多當時的官員們討論戰術空軍司令部在古巴飛彈危機中的表現，並將他的發現於一九七八年一月時寄給了艾里森（Allison），目前已知的國防部的紀錄肯定的歐森的描述。

⁷² 作者指的應是米格十七型機。

⁷³ 參見 Gilpatric to President Kennedy, "Cuba," 1 September 1962 (附有其空軍幕僚所準備的分析); Harris to McNamara, "Air Defense in Southeast US Area," 4 September 1962; Special National Intelligence Estimate, "The Military Buildup in Cuba," SNIE 85-3-62, 19 September 1962 (報告米格 21); President Kennedy to McNamara, 21 September 1962; McNamara to Taylor, 2 October 1962; 及 McNamara to President Kennedy, 4 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, pp. 1010-12, 1036-37, 1075, and 1081 及 *FRUS 1961-1963*, vol. 11, pp. 6-7, 10-11.

⁷⁴ McCone to File, 5 October 1962 (關於當天和邦迪的對話部分), in *ibid.*, p. 15.

道飛彈的軍事設施已經被目擊到，因此成為新的目標群組，也因為直接飛越古巴島領空（而非在其外緣繞過），揭露更多其他相關的軍事部署的資料。

史威尼和戰術空軍司令部仍然主管此次空襲計畫，空軍參謀長李梅也懷疑蘇聯人計畫將彈道飛彈放到古巴，他對史威尼在九月份所進行的計畫和訓練感到印象深刻。所以李梅協助策劃一個不尋常的安排，即史威尼將他自己置於負責古巴軍事行動的戰區司令之下，由大西洋艦隊總司令（CINCLANT）羅伯特·丹尼森（Admiral Robert Dennison）海軍上將所帶領，而成為丹尼森麾下空軍部隊的司令官。丹尼森同意了，然後李梅授權給史威尼，透過將飛機、人員、和補給品移往佛羅里達，著手準備空襲計畫的執行，這個過程一直到古巴的飛彈被 U-2 偵蒐攝像一周之前都進行順利。空襲的選項在十月十四日彈道飛彈被發現後即加以考慮，但卻在數周前組織的決定和準備中就已經浮現。

空襲應變計畫，312 作戰計畫，和入侵應變計畫是分離的。312 作戰計畫將軍力分配去特定群組的目標，該空襲計畫有五種計畫，根據所涵蓋的目標群組的差異而有所不同。每一個目標群組需要一定數量的架次出動（一個架次出動是由單一架的飛機所執行的單一任務）。總結來說，在十月十七日一開始呈報給白宮的組織選項如下：

計畫	出動架次
I. 只有飛彈和核儲存場	52
II. 同前，加上伊留申 28 及米格 21	104
III. 同前，加上其他飛機、薩姆地對空飛彈、巡弋飛彈和飛彈快艇	194
IV. 所有除了坦克以外的軍事目標	474
V. 所有軍事目標；在入侵前執行	2,002

這些空襲群組以及其所相關的出動架次計算的判斷，乃是根據要打擊摧毀的目標點的數量，然後評估需要多少次攻擊性飛機來打擊一個目標點。然而，實際的飛行航程產生了一個「圓周誤差概率」（circular error probable）：投擲 x 數量的炸彈後有 y% 的炸彈被投擲到目標點周遭所設定的半徑範圍內。如同梅瑞特·歐森（Merritt Olsen）所寫的：「直到一九七二年四月為止，從一架移動速度 450-550 節的戰術戰鬥機上，以任何一種投擲模式施放一枚炸彈，在一次的飛越投下一連串八枚炸彈。擊中一個小目標的能力幾乎為零」⁷⁵ 標準的統計學上程序被用來估算能成功擊中目標所需的出動架次，在這些計算中「成功」被定義為摧毀目標的機率有 90%。

⁷⁵ Olsen letter to Allison, p. 13.

使用相同的方式，規劃師計算在過了某一點後(轟炸)邊際效益會減少，⁷⁶而該點在沒有對每一個目標配以巨量比例的飛機，在摧毀目標上是很難達到 90% 的信心水準。因此，如同泰勒一開始告知甘迺迪的，單一次的空襲可能完全沒有辦法保證成功，勢將需要進行多次的空襲，專注於那些仍存活的目標。

在每一輪新的 U-2 相片被分析後，新的目標就被辨識出來，因此提高了目標點的數目，出動架次的計算也隨之增加。中程彈道飛彈已經在十月四日的 U-2 飛行中被發現了，第二天，興建中的遠程彈道飛彈發射場被發現，強化了華盛頓的態度，並再一次的增加所需的出動架次數目。更多的規畫使戰鬥機護航或是壓制空防方面的新需求更加清楚。前 12 架米格 21 在九月被目擊，另外將近 40 架在十月十七日另外兩個機場被辨識出來。然而持續翻修的計畫，讓那些必須向政治人物解釋會發生什麼事的人感到挫折。就在一場先於一輪高峰會議，泰勒在參謀首長聯席會議中接獲新爆增的出動架次數目的呈報，他挫折地對他五角大廈的同僚大聲地說：「什麼！這些數字被報到白宮。先生，你正親手被你自己的聰明所擊敗。」⁷⁷

計畫一——將目標設定在飛彈和有嫌疑的核子武器儲存場址，有最高的優先性。計畫二中打擊伊留申 28 的軍事企圖，也能夠輕易地理解，因為這些中型轟炸機能夠裝載核子武器。但是徹底擊中伊留申 28 則相對是容易的，因為一部分的伊留申已經組裝好且全部停在聖胡利安機場。計畫二的大型目標群是為了米格 21 而安排的，超過 40 架先進的戰鬥攔截機已在古巴被目擊到了。理論上，它們能夠裝載核子彈，雖然只飛行較短的距離，它們確定有能力裝載傳統炸彈打擊位於佛羅里達的目標。九月時，空軍已經注意到在美國西南部，他們並未具備良好的空防，可以阻止米格 21 向邁阿密或其他城市投擲炸彈。美國空防十分堅實，但它們原是設計來防範來自蘇聯的攻擊，不是來自加勒比海的攻擊。軍事領導人對不去攻擊古巴的焦慮是可以理解的，因為對美國遭受報復的防衛是「十分廣大而開放」(對此軍方也許預期會遭受指責，就如同他們在防衛珍珠港上的失敗)的。

在計畫三中大幅增加出動架次的主要因素是擊垮蘇聯地對空飛彈發射場的企圖。⁷⁸ 高層空軍官員全體一致同意，要能在首發空襲中摧毀這些發射場。地

⁷⁶ 因為在第一波轟炸之後，倖存的目標必然會尋求掩蔽，讓它們更不容易被炸到。

⁷⁷ 關於米格 21，參見 McCone, in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 374. 關於泰勒的評論，參見 Notes taken from Transcripts of Meetings of the Joint Chiefs of Staff, October-November 1962, p. 6, in National Security Archive, Washington, DC.

⁷⁸ 如同麥納馬拉向好奇的總統所做的解釋，軍方將派遣飛機對抗蘇聯薩姆地對空飛彈發射場，會在低空低於防空飛彈的有效射程範圍，摧毀這些飛彈發射場。因此這些飛機將不是容易受到飛彈的攻擊，而是容易受到（來自古巴和蘇聯的）部署來防衛這些發射場的高射炮的攻擊，因此空

面防衛使得摧毀目標機率大幅降低，因為「攻擊者」會在高空飛行，有更機動的調遣、更高的張力和更快的速度。⁷⁹但做為一個組織，美國空軍深信在沒有第一擊就壓制防空飛彈的情形下，不會派遣飛行員攻擊目標。所以空軍，在隨時準備好有其他軍事將領的加入下，強烈地且異口同聲地感到總統應該至少下令執行空襲計畫計畫三。雖然甘迺迪本身，以及一或兩位他的顧問，不時地回到有限空襲的想法，但是甘迺迪的首席非軍方與軍方官員在十月十八日達成共識，空襲計畫三乃是最不可行的途徑。

因此呈現在甘迺迪和他的高級顧問面前的，是組織的選項，由他們隱晦模糊的方法學所建構出來，推向一個非常大型的空襲（帶有蘇聯大規模在柏林報復甚至是對抗美國的危險），但卻不提供成功的保證。在十月二十一日，即便在甘迺迪已經選定採用封鎖的途徑（可能之後伴隨著一場空襲），他再一次直接和史威尼將軍會面。史威尼勾勒了他最佳的計畫，反映在空襲計畫計畫三，要壓制空防和數十枚岸防巡弋飛彈，需要大量的出動架次，在該周從 194 次成長到 350-500 次。泰勒在史威尼的贊同下重申：「我們能為你提供最佳的方案，就是摧毀 90% 已知的飛彈。」索倫森在回憶中表示：「空軍方面承認——而這點特別影響了總統——可能沒有辦法保證所有的飛彈會被移除，或是它們一部分不會被用於第一擊駁火中。」⁸⁰ 沒有人能斷言對美國總統來說空襲的吸引力比較低。

多年後，甘迺迪的一些顧問對於缺乏一個切實可行的「外科手術式的」空襲選項表示迷惘和惱火。⁸¹舉例來說，前國務卿迪恩·艾奇遜（Dean Acheson）抱怨表示「由我們一些人所拍板的這個狹隘又特定的提案，不斷地因為軍方所添加的枝葉，而變得晦澀難解和複雜……。雖然一個訓練手冊也許主張對古巴防衛進行預備性的攻擊，這對我們所建議的行動而言是不必要的。」沒有接受組織的解釋（不屑地稱其為來自「訓練手冊」的「枝葉」），其中一些顧問的解釋認為空軍不願意提供一個有限空襲的選項，因為其意圖在逼迫甘迺迪選擇進行入侵行動。⁸²

然而，空襲選項並未被排除，而且在危機繼續開展時變得似乎可行。低空偵察

襲也必須分派其他飛機去壓制這些防衛性火炮的位置。

⁷⁹ 這裡的「攻擊者」指的是在古巴的蘇聯攔截機。若沒有摧毀蘇聯的雷達和航管措施，這些飛機將能輕易地在高空等待，在地面管制官的引導下攔截飛來的美國飛機。

⁸⁰ 在和史威尼的會議中，最透徹的紀錄是麥納馬拉紀錄，重印於 Laurence Chang and Peter Kornbluh, eds., *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader* (New York: New Press, 1992), pp. 144-45. 關於索倫森的評論，參見 Sorensen, *Kennedy*, p. 684.

⁸¹ 當時的科技是沒有辦法達成外科手術式的精密空中轟炸，幾年後的越戰充分證明了這一點。

⁸² Dean Acheson, "Homage to Plain Dumb Luck," in *The Cuban Missile Crisis*, ed. Robert Divine (Chicago: Quadrangle Books, 1971) p. 189. 這樣的抱怨和懷疑也反映在原始艾里森的版本中，*Essence of Decision*, pp. 125, 204-05.

的實施給予更多關於目標點確定的資訊，在保密的需要下，攔截機群聚佛羅里達，從而舒緩了對於來自古巴基地米格機報復的弱點。開始於甘迺迪電視演說後並駕駛非武裝飛機在只有幾百呎的高度飛過飛彈場，繼續下來的美國低空偵蒐任務，讓飛彈的脆弱性變得相當清楚。民間專家檢視了空襲計畫，再度審查前一周做的評估所根據的假設。中程彈道飛彈，被防衛情報機構的手冊上劃分在「移動」項目下，可能可以在 48 小時內移動，但這樣大型物件需要以卡車連接拖車，其移動能夠被有效地追蹤。讓甘迺迪因為擔心在攻擊下它們可能會進行第一擊的行動而遲疑是否加以攻擊的彈道飛彈，顯示為「發射前八小時」。因此，麥納馬拉在十月二十五日向總統報告：「我們現在正要移向的位置，在攻擊那些飛彈的同時保有相當好的機會，只用非常少的飛機就可以摧毀它們。」⁸³

參謀首長聯席會議仍然傾向大型的空中攻擊，至少要計畫三的規模，甘迺迪也這樣想。在一架美國的 U-2 偵察機於十月二十七日於古巴上空被擊落後，甘迺迪摒棄了打擊該攻擊地對空飛彈發射場的可能報復計畫。他是這麼解釋的：「我不認為我們像這樣只做半套有什麼好處……，如果他們仍然 [針對我們的偵察飛機] 開火而我們未能從蘇聯方面得到滿意的回答，我想我們應該在明天發布一個我們即將開火的聲明。我們因此將古巴島當成一個開放領土，然後拿下所有的地對空飛彈發射場……，不然，……我們的回應將十分有限並因而發現我們自己處於各種的不利狀態。」⁸⁴

組織執行

美國政府下令封鎖古巴，開啟了此次危機的公開階段，只是因為法律和政治上的原因，美國稱此項舉措為隔離。一項政治決定做成了要封鎖所有運向古巴的軍火設備，但由於擔憂一個可能的對西柏林生活供給物資相應的封鎖，並未試圖中斷食物或是石油（通常縮寫為 POL，即「原油（petroleum）、燃油（oil）和潤滑油（lubricant）」）這些生活維持物品的流入。

在此項判斷之外，由海軍負責特定化這個稱之為「封鎖」選項的細節工作。在總統於星期一傍晚宣布封鎖前，海軍藍圖的第一階段已在運作中。海軍對封鎖有著一份詳細的計畫，因為在飛彈被發現前，他們已在麥納馬拉的鼓勵下草擬了計畫。⁸⁵ 總統對於哪些事、何時、及應該如何做，有一些比較不精確但一樣堅定的看法。對海軍來說，他們所要處理的乃是一個軍事任務的有效貫徹——

⁸³ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 403. 參見 *Essence* 的原始版本第 126 頁，一個主要的資料來源是麻省理工學院的威廉·考夫曼（William Kaufman）教授，他曾在危機期間擔任國防部部長辦公室的顧問。這個描述在一九九八年十一月十日考夫曼接受艾里森的訪問時再度肯認。

⁸⁴ Ibid., p. 612.

⁸⁵ 作為對蘇聯流向古巴軍事武器的回應，封鎖的想法已在在國會山莊被甘迺迪的對手們討論過了。麥納馬拉在十月初就已經警告海軍部門可能有進行封鎖的需要。

帶有來自政治領導人最小程度的插手和干預；對總統來說，問題在於以一種蘇聯領導人有時間看到、思考和眨眼的方式來調整節奏和處理事情。

此種衝突的觀察者，自然地對抗本位組織且負責任的政治領導人站在同一邊，但此種傾向在這個案例中應受到限縮，因為貫徹所聲明的隔離可不是一件小事。首先，隔離的區域包括將近一百萬平方哩的海域，海軍出動大量的船艦：大約 180 艘。來自中部大西洋的船艦必須選擇五條航道的一條接近古巴；海軍偵察機則鎖定所有蘇聯的船艦及其位置、速度和航向。隔離的操作是一個合格的技藝精湛的組織表現，由海軍大西洋艦隊執行，歸功於其事先常規的計畫、訓練、和設計的品質。⁸⁶

然而，此一軍事行動因為另一個因素而更加複雜——對海軍的歷史及美國當代政治領袖與軍事組織之間關係而言，都是新的經驗。通訊科技上的進展，使得位於白宮地下室的政治領導人和沿著隔離線部署的驅逐艦指揮官之間的直接對談成為可能；大規模毀滅性科技的進展，促始在單一艘位於隔離線的驅逐艦上人員的行動，能夠快速地升高戰事而將造成百萬名美國人民的死傷。因此，政府領導者同時具有超越限制他們傳統控制的能力和動機，位於白宮地下室戰情室的地圖上，追蹤著所有蘇聯船艦的移動，⁸⁷ 甘迺迪和他的顧問們最終知道了每一艘船艦的名字，並廣泛地辯論關於哪一艘應該先停，在什麼地方停，以及如何停。索倫森紀錄了「總統對隔離行動的個人指示……，他決心不讓不必要的意外或是魯莽的下屬讓事情上升到相當危險及敏感的地步，因而使危機超出控制之外。」⁸⁸

從一個表面上按照時間序列建立的脈絡中，可以看出有一些問題從中產生。總統在十月二十一日星期日的一場國家安全會議上，首度聽到一場關於封鎖實際上會如何運作的討論。擔任海軍軍事行動領導人的海軍上將喬治·安德遜（George Anderson），解釋 40 艘船艦已經就定位，他描述關於攔截的方法會遵循可接受的國際規則。該船艦會被要求停船，如果遭到拒絕，就會開火射擊使船艦喪失動力，然而可能登船，如果必要的話，將之拖曳回到美國的港口。安德遜建議，在封鎖被正式宣布後給予蘇聯人一個緩衝期，如此莫斯科會有時間去指示商船的船長們應該做些什麼。⁸⁹

安德遜接著談到他的接觸規則：如果任何蘇聯的戰艦或是在古巴的飛機採

⁸⁶ 一般參見已經解密的 *CINCLANT Historical Account of the Cuban Missile Crisis*, 29 April 1963, Operational Archives, Naval Historical Center, Washington, DC.

⁸⁷ Sorensen, *Kennedy*, p. 710.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 708.

⁸⁹ Minutes of the 506th Meeting of the National Security Council, 21 October 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 11, *Cuban Missile Crisis and Aftermath*, p. 146.

取對美國船隻一種「敵對的行動」，就會進行消滅該攻擊船艦或飛機的行動；如果蘇聯的潛艦試圖避開封鎖並從水面下駛向哈瓦那，安德遜表示他將尋求摧毀的許可。麥納馬拉同意，支持對敵對行動予以武力回應的接戰規則的允許。⁹⁰

十月二十三日，封鎖的執行已經討論到相當細節的地步，甘迺迪同意在次日，十月二十四日，清晨以前不會生效。起初，白宮抗拒設定一個以古巴為中心的固定半徑範圍加以封鎖，而傾向將那些看起來繼續向古巴移動的船隻都阻擋下來——特別是那些可能載有武器的。而後麥納馬拉建議一個從古巴算來大約800哩的半徑範圍內進行攔截，這是一個便宜的距離，因為它將使美國的船隻處於以古巴為基地的伊留申28轟炸機的飛行航程之外，更在同樣位於古巴的米格21戰鬥機的飛行航程之外。⁹¹ 第一批裝戴武器的蘇聯船隻，特別是基莫夫斯克號（Kimovsk），將在十月二十三到二十四日深夜跨過了這條封鎖線，在這個計畫之下，它們將會在破曉時被攔截，如此海軍就得以在白天時進行軍事行動。

因此，在十月二十三日傍晚，就在甘迺迪簽署完建立隔離區的正式行政命令後，他轉頭對他的顧問說：「此時，當這八艘〔蘇聯的〕船艦持續向前航行，我們明天早上要做什麼？」⁹² 他們同意美國的船艦會阻止，並在必要的狀況下登上蘇聯的船隻，即便它們所裝載的只是「嬰兒食品」。但是甘迺迪敦促要對即將可能發生狀況的每一個步驟都加以了解。他強調：「這些傢伙需要從那些對於海事知之甚詳的人，對於指令盡其所能的了解每個細節〔就如同甘迺迪所做的〕，並知道要如何進行這項行動。」甘迺迪焦慮於避免因為登上蘇聯船隻所可能發生血腥戰役的可能性，並建議單純允許喪失動力的船隻漂流，而不要「試圖登船，並讓他們恢復使用機關槍，造成每邊必須射殺30到40個人。」⁹³

然而，這個尾隨一艘喪失動力船隻的替代選項產生了另一個問題，因為美國的船艦由於忌憚來自蘇聯潛艦的危險，不願在一個單一的位置逗留徘徊。一些蘇聯的攻擊性潛艦已經被精確地辨識出正在航向古巴，它們靠近船隊的領先群。這種狀況太過複雜，麥納馬拉力勸：「我想我們必須允許在現場的指揮官有一些自由判斷的空間……。」甘迺迪同意了，但告訴麥納馬拉說：「要確保這些

⁹⁰ Ibid., p. 147. 也有關於如何封鎖飛機飛至古巴的討論，鑒於其困難性，非正式的應急方式被採用，安排阻擋蘇聯的飛行，或至少當他們在必須停留加油的國家內——加拿大、塞內加爾和幾內亞——延遲其起飛並進行搜查。加拿大和法國政府提供安靜的協助。此一協助在一些中情局於麥考利夫（McAuliffe）的文件和格里波可夫的文章中都有討論，前者參見 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*，後者參見 Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 50.

⁹¹ 參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 294, 328. 美方判斷伊留申28戰鬥的半徑和射程為740海哩；米格機的射程估計大約450海哩（加掛外部燃料箱）。McNamarara in *ibid.*, p. 328.

⁹² Ibid., p. 333.

⁹³ Ibid., pp. 335-36.

指令在到達他的手上前你已經檢視過了。」⁹⁴

十月二十三當日晚間，甘迺迪進一步和英國大使大衛·歐姆斯比-戈爾（David Ormsby-Gore）審視這些計畫，歐姆斯比-戈爾建議給予俄國人多一點時間，與其在破曉時攔截他們的船艦（當它在夜間跨越過 800 哩的封鎖線後），他提議等到船艦靠近古巴只有 500 哩處再行攔截。然而如此將使得攔截行動暴露在伊留申 28 的航程內，但剛好在米格 21 的航程外。甘迺迪同意了，並致電麥納馬拉，麥納馬拉抗拒，甘迺迪駁回他以及很可能來自海軍的抗拒。從那一刻起，封鎖線逐漸成為正式定在半徑 500 哩處。⁹⁵

第一批迫近隔離線的蘇聯船隊發生在十月二十四日星期三，但在挑戰這條線前暫停住，並在附近繞圈，這項訊息在早上遲些時候到達白宮。假使原先的計畫沒有被修改，美國海軍大概已經在破曉時試圖阻止領頭的蘇聯船艦基莫夫斯克號。基莫夫斯克號確確實實地跨過了原始的攔截弧線，海軍當時正在等待白日的到來。我們無法知道，若美國事實上阻止並企圖登上裝載飛彈及一些在蘇聯軍備武器中最敏感設備的基莫夫斯克號，究竟會發生什麼事。基莫夫斯克號和其他的船隻在清晨 2:30 A.M. 和蘇聯以無線電波連繫上。⁹⁶

幸運的，因為甘迺迪限縮了隔離線，在破曉時就未企圖攔截蘇聯的船艦。基莫夫斯克號就快要觸及新的 500 哩點，一個預定的攔截也即將發動，剛好就在新聞確認它調頭的時刻——大約在華府時間早上 10:30 到 11:00 A.M. 之間。這個好消息一旦被確認，甘迺迪立即下命將基莫夫斯克號留在海上，給予它撤退的機會，⁹⁷ 一艘蘇聯的攻擊潛艦在其後大約 20 到 30 哩處尾隨。

如同迪恩·魯斯克在當時所說的，蘇聯眨眼了。然而那個早晨一開始，在新聞能夠獲得確認前，甘迺迪仍然在擔心美國的行為和蘇聯的組織。做為其防衛常規的一部分，美國海軍船艦讓無線電保持靜默，蘇方和美方都不知道前線船艦的準確位置，蘇聯的潛艦只要出現在畫面上，美國的船艦會追蹤該潛艦並試圖迫使它浮出水面。

前一天，在甘迺迪所不知道的情形下，一項標示蘇聯潛艦的程序被精細地

⁹⁴ Ibid., p. 336.

⁹⁵ 關於甘迺迪與歐姆斯比-戈爾之間的討論，參見兩個見證人的報告：Robert Kennedy, *Thirteen Days*, pp. 66-67 及歐姆斯比-戈爾兩封於一九六二年十月二十四日發給倫敦的報告，Washington 2662 及 Washington 2664, in Public Record Office, PREM 11/3690, 24020.

⁹⁶ 麥康在十月二十四日早上剛過十點，對國家安全會議執行委員會簡報蘇聯的廣播連繫（雖然他並不知道內容）。May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 348.

⁹⁷ 甘迺迪表示：「就我看來，我們想要給那些船隻一個回頭的機會。你們不會希望在莫斯科對此明白表示『回航』的時候，我們忽然把船給弄沉了。」Ibid., p. 361.

制定，這些程序在前一天被送到蘇聯外交部，國務院認為那是一個標準程序。麥納馬拉糾正說：「不是，這是我昨天讓他們設定出來的一個新程序。」麥納馬拉解釋說：「我們有深水炸彈，它們是如此小的一個炸彈，能夠被投入水中而且它們能真正地擊中潛艦而不會傷害潛艦。就是這樣的深水炸彈才是給他們的警告通知與浮出水面的指示。」

因此，美國海軍現在是自行其是，背離了總統為了控制對美國與蘇聯船艦在第一次遭遇時，能夠限制風險所擬定的最佳計畫。他對於未帶有違禁物件的船隻的希冀，已經被他所想像的最危險的接觸方式所推翻，該危險即是一艘蘇聯潛艦可能（而且最後被證實的確）裝備核子魚雷。就在此非常時刻，他的船艦可能在實驗一個新研發以深水炸彈攻擊潛艦的程序。⁹⁸如同羅伯·甘迺迪在當時所指出的，「這幾分鐘是總統最為擔憂的時刻，他的手舉到他的臉旁並捂住他的嘴，然後他握緊了拳頭。他的眼神緊繃，幾乎是灰色的，而我們只能隔著桌子相互瞪視。」⁹⁹

甘迺迪總統強調：「如果它不浮出水面，或是如果它採取某些行動——採取某些援助商船的行動，我們是不是無論如何都要攻擊它呢？在什麼時點下我們要攻擊它呢？」甘迺迪很明顯感到憂慮不安。「我認為我們那天應該等待，我們不希望我們所攻擊的第一個對象就是一艘蘇聯的潛艦，我寧願那是一艘商船。」¹⁰⁰甘迺迪顯然也不知道他們所討論的潛艦當時正裝載了帶有核子彈頭——做為魚雷的正常構成部分——的武裝魚雷。

麥納馬拉和泰勒雙雙向甘迺迪保證，他們只有在如果潛艦就正在攔截商船的美國船艦的攻擊位置時才會攻擊潛艦，但麥納馬拉清楚地對海軍的邏輯感到憤憤不平，他爭辯表示：「總統先生，在我們所處的狀況下，試圖推遲對這艘潛艦的攻擊會極端地危險，我們可能會因此輕易地失去一艘美國的船艦。」¹⁰¹攔截不可能是安全的，「如果我們無論如何限制在場指揮官的權力的話。因為您對這個問題的關注，昨晚我已經仔仔細細地研究過了。」¹⁰²總統最終回道：「好

⁹⁸ 這裡作者的意思是文職領袖(甘迺迪總統)認為可以不用管那些沒有載運武器的蘇方船隻，但是海軍發現即使是這樣的船隻也可能有蘇聯海軍的攻擊潛艦伴隨，因此海軍水面艦還是可能必須對這些船隻和後面的潛艦採取行動。

⁹⁹ 麥納馬拉的解釋來自 Ibid., pp. 345-55. 羅伯·甘迺迪在會議上手寫的筆記在羅伯·甘迺迪報告中發現，被引用於 Arthur Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times* (New York: Random House, 1978), p. 514. 更詳細的闡述重建則參見五年後的 Kennedy, *Thirteen Days*, pp. 69-70.

¹⁰⁰ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 355.

¹⁰¹ 對美國來說，損失一艘軍艦和損失一架飛機的軍事和社會意義和效應大為不同。除了一艘軍艦的人員遠多於一架飛機以外，也在於珍珠港事變起於美國軍艦遭到攻擊，亞利桑那號熊熊大火的景象是美國「戰敗」最鮮明的印記。飛機的損失即使是在和平時期都頻繁許多。二次大戰之後美國在區域戰爭中損失的飛機超過四千家，但沒有任何一艘巡防艦以上的水面艦艇遭攻擊沉沒。

¹⁰² Ibid., pp. 355-56.

吧，讓我們繼續。」

國務卿迪恩·魯斯克提醒麥納馬拉要確定海軍知道對撤退中的蘇聯船隻不可以追逐。甘迺迪繼續問一些讓他自己感到滿意的問題，諸如，每艘船艦上都有會說俄語的軍官，這變成一個「要盡快達成的程序事項。」¹⁰³

事實上，和蘇聯的船隻的第一次接觸發生在十月二十五日星期四早上，當時布加勒斯特（Bucharest）油輪跨越了封鎖線。依據總統的命令，只有在它表明其身分後，才被允許繼續航行。美國的戰艦，在執委會（ExCom）討論是否要攔截它時，在布加勒斯特號繼續向古巴航行時於其後尾隨。一艘搭載東德乘客的船隻，人民友誼號（Völkerfreundschaft）也被允許通過——一樣地在經過辯論後。第一次的登船發生在十月二十六日星期五早上，當一艘由蘇聯租用的黎巴嫩貨船馬魯庫拉號（Marucla），在被允許通過前，被要求停船及登船檢查。那天稍晚，一艘蘇聯租用的瑞典船隻，寇隆加他號（Coalangatta），完全忽視美國要求其停船和報告身分，白宮決定不讓海軍向其開火。當危機在十月二十八日緩解下來時，另一次和俄國船隻格洛茲尼號（Grozny）讓人頭痛的遭遇似乎是一觸即發。

雖然政府決定或是組織行為結合在一起解釋了反映在對蘇聯船隻行動中的行為，仍然有許多未解的疑問。赫魯雪夫在十月二十五日對聯合國保證他會避免他的船隻挑戰美國的封鎖，這個保證只是加重了謎團。

任何對於組織觀點敏感的分析家將會推測，此一白宮方面發展的編年史必然造成海軍和政府領導人之間嚴重的問題。麥納馬拉所處地位的困難十分明顯，他夾在一個要求極高又擔憂的總統和一個憤怒且擔憂的海軍之間。雖然故事的細節不同，毫無疑問地五角大廈中，在麥納馬拉、他的副手羅素·吉爾派翠克（Roswell Gilpatric）這一邊，和另一邊不同的海軍官員，特別是安德遜海軍上將之間，有著尖銳的衝突。

十月二十四日傍晚，安德遜在報告上直率地告訴吉爾派翠克：直到蘇聯的飛彈從古巴移除前，「從現在起，我不再試圖干涉丹尼遜或是任何一個在現場的海軍上將了」。當天稍晚，麥納馬拉，已經和安德遜有過衝突，進一步施壓這些事務。我們在此大篇幅引用來自一個可信賴的編年史家迪洛·布魯吉奧尼（Dino Brugioni），他對於海軍內部密室中對抗的重建，即海軍的旗號陰謀（Flag Plot），

¹⁰³ Ibid., pp. 356-57. 事實上，海軍已經在每艘船艦上安排了一名會說俄語的軍官，這個功勞是因為少數具有先見之明的軍官在早期策劃應變措施計畫時，已經有所認知並快速調派這些所需的軍官。

對於麥納馬拉堅持及安德遜的抗拒所揭露的對立邏輯特別發人省思。

麥納馬拉注意到有兩艘美國驅逐艦在隔離線數百哩之遙……，當麥納馬拉詢問為何這些驅逐艦離隔離線這麼遠時，安德遜把他帶到一旁並向他解釋美國的軍隊正在該地點牽制一艘蘇聯狐步級攻擊潛艦。

麥納馬拉要求要知道誰下的命令，安德遜解釋說那只是整體海軍戰略的一部分，而且在該狀況下海軍去「追蹤」身分不明的潛艦是一項很平常的演練。

「你有多確定那是一艘蘇聯潛艦？」麥克拉馬拉如此問道。

「相信我」是安德遜的回答。然後他補充說這些蘇聯潛艦目前為止在西大西洋的原因尚未確定，而他不曾允許它們「對我的海軍擺出任何威脅的姿態。」

「它怎麼會知道你(美軍艦艇)在他頭上？」麥納馬拉問。來自國防部長這樣的一個問題，對於任何熟悉海軍的人來說，這個問題顯得很無知……。

「這難道不危險嗎？」麥納馬拉問道。

「如果它選擇這樣做的話囉。不然的話，它可以做過去幾天所做的事——也就是，浮出水面換氣然後充電。」¹⁰⁴

麥納馬拉對於蘇聯潛艦會被壓制感到目瞪口呆，同時也被安德遜不經意的態度給激怒了……。

當蘇聯的潛艦實際上遭受警告，……它繼續留在深海中直到敗壞的空氣和電力耗盡的電池迫使它們浮出。

當安德遜再一次向部長保證與封鎖相關的事都按照計畫進行了，麥納馬拉問：「什麼計畫？」安德遜遞給他一大本黑色包含該特定計畫的筆記本並說道：「就在這裏。」麥納馬拉鄙視地把筆記本推到一旁。¹⁰⁵

蘇聯從古巴撤出飛彈

赫魯雪夫主席在十月二十八日星期天宣布：「你們所描述為攻擊性的武器[將會]裝箱送返蘇聯」，該宣布標誌了危機的頂峰。¹⁰⁶ 在該宣布的前一周，美國與蘇聯之間嚴肅而緊張的互動，該互動很大一部分是各自國家內部行動的副產品——將政府領導者和組織就控制其所尋求的產出對立起來捉對廝殺。誠然，那些高坐在每一個政府頂端團體描繪「此一問題」所使用的相似性詞彙是建議性的。當蘇聯的船艦迫近美國沿著隔離線所停駐的戰艦時，美國領導者送給蘇聯一封信函表達關切，「我們雙方都展示謹慎並不能允許發生讓情況比起它們現在更加難以被控制的故事。」¹⁰⁷ 稍後，一份蘇聯的回覆強調危險，「被我們的

¹⁰⁴ 譯註者認為安德遜的意思是說：狐步級潛艦是傳統潛艦，潛航一段時間後必須上浮到接近水面的深度啟動柴油機為電池充電，但這樣作會容易暴露潛艦位置，因此只能在確知沒有敵方反潛艦艇在附近的情況才能進行。因此若被盯上的傳統潛艦長期不浮出水面，一般都會被判斷為它已經察覺被盯上了。

¹⁰⁵ Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 400-01; 415-17.

¹⁰⁶ Khrushchev to Kennedy, 28 October 1962, in Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, pp. 189-92.

¹⁰⁷ Kennedy to Khrushchev, 23 October 1962, in *ibid.*, pp. 68-69 (emphasis added).

船艦接觸……可能會點燃軍事衝突的火花，之後任何的會談將流於表面，因為其他的力量和其他的法則會開始運作——戰爭的法則。」¹⁰⁸ 當接近危機的高潮時，事情的發展，以美國的說法，「迫近一個整體事件可能變得無法控制的臨界點。」¹⁰⁹ 赫魯雪夫選擇了另一個隱喻：戰爭的邏輯。「如果事實上戰爭爆發，那麼，將不會是我們的力量能夠停止它，因為那是個戰爭的邏輯。」¹¹⁰

美國在危機的關鍵一周內的國內關係（intranational relations），在政治領導者試圖以彈性和選擇性為名，而干預組織的常規和程序時，構成了一系列的摩擦和挫折。這些已經建立，也相對無聊的組織常規，決定了數百個其他似乎看起來不重要的細節——同時可做為巨大成就的關鍵及災難的潛在引信。舉例來說，在危機之後，海軍上將安德遜作證時表示：「我們的飛機和船艦在大約 350 萬平方哩的範圍內蒐尋俄國的船隻和潛艦，它們從事於自二次世界大戰以來，最廣泛，我也許還要強調，也最具有效益的反潛戰役行動。」¹¹¹ 它本身即是一件組織成就上不平凡的事，也是非比尋常的危險。¹¹²

第二次的針鋒相對，則是國防部長（在一九六二年六月，四個月前，早於安娜堡的演說中清晰地加以闡明）的「非城市綱領」（no cities doctrine）和戰略空軍司令部的警告程序。根據「非城市」綱領，在核子戰爭的情況下，美國意圖對蘇聯軍事武力發射的武器，要以一個「可以控制局面」的目的為之，而非以攻擊蘇聯城市和其平民的方式為之。其目的在希望這樣的攻擊能夠鼓勵蘇聯也只攻擊美國的軍事中心，因為其他的美國力量將仍然能夠阻止蘇聯的反城市攻擊。然而，戰略空軍司令部的警告將核武炸彈分散到美國 40 個民用機場，¹¹³ 「非城市」綱領因此束之高閣。因此，實際被落實的是戰略空軍司令部的炸彈分散計畫，將一些炸彈移送到美國西南部的民用機場中，將它們放置在古巴中程彈道飛彈運作的射程範圍之內。

第三，情報部門的能力和程式也讓認印象深刻，正如前文所提，但他們亦是依其邏輯自行其是。一些高層官員知道一些具有價值的電子情報（例如，關於古巴飛行員所收到的指示）的取得，乃是來自一艘位於古巴海岸 10 哩處——古巴人認知該區域為其領海——的海軍情報蒐集船，美國情報蒐集船牛津號（Oxford）。十月二十六日星期五早晨，麥納馬拉和其他的官員，因古巴的部隊可能在準備某個行動的跡象，發出了注意危險的訊息。為了執行情報蒐集任務，

¹⁰⁸ Khrushchev to Kennedy, 27 October 1962, in *ibid.*, p. 183-84 (emphasis added).

¹⁰⁹ Kennedy to Khrushchev, 28 October 1962, in *ibid.*, p. 194 (emphasis added).

¹¹⁰ Khrushchev to Kennedy, 26 October 1962, in *ibid.*, p. 176.

¹¹¹ U.S. Congress, House Armed Services Committee, *Hearings on Military Posture*, 88th Cong., 1st sess., January 1963, p. 897.

¹¹² 因為當時的主要反潛武器（深水炸彈和魚雷）為了彌補精確度的缺陷，多數也是核子彈頭的。

¹¹³ 參見 William W. Kauffman, *The McNamara Strategy* (New York: Harper & Row, 1964), p. 271.

該船隻需要靠近古巴，使其能夠攔截高頻通話內容。即便在喪失其蒐集能力的風險下，麥納馬拉建議「把它挪到 20、30 哩外，讓它至少暫時地脫離被捕捉到的範圍。」¹¹⁴ 這個小事件在執委會時間花了五分鐘。危機過去多年後，這件事似乎是如此微小且不重要而讓它逃離了描述和分析的注意。但該艘情報蒐集船的程序和另外兩艘現在很有名的美國情報蒐集船沒有什麼不一樣之處：自由號（在一九六七年以阿戰爭期間遭到以色列的攻擊）和普韋布洛號（Pueblo）（在一九六八年正在靠近北韓海岸執行任務時被北韓給扣押）。在這些事件的後續發展，使我們現在能夠知道這些小細節的重要性。

當美國武力移向三級戒備狀態時，白宮方面沒有人領會到這會導致什麼後果。在數千項命令中，一項命令授權戰略空中司令部飛行北極航線，受制於空中航行的能力，該航線最後被證明特別地困難。二個月前，即八月時，一架 B-52 在北極弧航線飛行偏離該路線將近 500 哩，在它被手忙腳亂地召回前，已經逼近蘇聯邊境。這個錯誤在沒有改變飛行的基本航線前是無法被修正的，然而，事情一直到其後的二個月都未完結——在危機期間，已是警告生效數天後的事了。¹¹⁵ 該警告已經大幅度地提高另一個錯誤的機會，即「增加 B-52 在該航線出動架次」這樣更為危險的錯誤。¹¹⁶

不管怎麼樣對這樣的情勢發展感到憂心，轟炸機警告不太可能遭遇來自相似的意外，因為它已經受到了許多高階人士的關注。一個組織行為的分析家應該對於軍事行動中不太受到高階檢視的無預期互動，特別予以警告。這樣的例子實在為數眾多。

做為戰略空軍司令部警告的一部分，一個位於加州范登堡空軍基地（Vandenberg Air Force Base）測試發射洲際彈道飛彈（ICBMs）的設備，將其絕大部分測試的洲際彈道飛彈轉換為核武飛彈，范登堡因此變為一個運作中的飛彈基地。十月二十六日，於接近危機的頂峰之際，范登堡發射了一枚洲際彈道飛彈朝向數千哩之遙的預定目標，不過這個目標是位於太平洋的夸賈林島（Kwajalein Island），而飛彈為測試飛行。其發射乃是根據一個危機前的測試時間表，不論有無核子對抗，其進行未被中斷。然而，蘇聯不可能知道該測試時間表。假設他們之前意識到范登堡已經在此一危機中成為一個運作中的武裝飛彈基地，常規的測試發射很可能看起來會像是攻擊發生時的第一枚飛彈。¹¹⁷

¹¹⁴ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 444. 一九六二年時，所有的國家承認離岸三哩的領海界線。許多國家已經延伸這條傳統的規範到一條 12 哩的界限。所以若古巴宣稱一條 12 哩的界限，就相關的正在發展的國際法狀況言，它將具有一個似乎合理的防衛論點。

¹¹⁵ Sagan, *The Limits of Safety*, pp. 73-77.

¹¹⁶ 譯註者認為，這類單機迷航倒不致於被蘇聯認為是美國核武攻擊的行動，因為類似攻擊不可能僅出動一架飛機。且執行攻擊任務的飛機航線也必然不會如此易於被偵知。

¹¹⁷ 在古巴飛彈危機之後，類似的測試都會先行通告蘇聯，避免蘇聯誤以為美國即將發動核子戰

十月二十八日早晨，一個早期預警雷達偵察到一個明顯來自古巴對美國的飛彈發射，北美防空司令部（NORAD）和戰略空中司令部都收到警示。當時已沒有回應的時間，官員們屏息等待預期在佛羅里達發生的爆炸。沒有爆炸發生，官員們大大地喘了一口氣放鬆下來，其後發現一個早期預警中心粗心地播放一卷用來模擬核子攻擊的測試錄音帶，而與此同時另一個最近啟動用來提供更多重疊覆蓋區的雷達站，偵察到一枚衛星。¹¹⁸ 該雷達在十月最後一周偵察到一艘意外爆炸的蘇聯太空船碎片而發布了另一個假警報，如果前面提供的錯放錄音帶的警報受到後面這個我們仍然了解不多的假警報的回應，這樣的互動很可能甚至是更為危險的。¹¹⁹

十月二十七日星期六，乃是此次危機最黑暗也最挫折的一天。執委會在早上十點召開，起草回應赫魯雪夫星期五的秘密信函。但數分鐘後，甘迺迪讀到一個即時新聞快報，上面赫魯雪夫宣布「如果美國從土耳其撤出飛彈的話，他將會自古巴撤出攻擊性武器。」邦迪的第一個反應是「他沒這樣做。」然後他們理解到這是一封新的信函，提供一個新的方案。甘迺迪是第一個理解到蘇聯這一個動作，此一帶有誘惑的公開請求，其實是十分危險的。總統觀察後表示：「他把這個方案以這樣一種造成最大緊張和困窘的方式丟出來，這和一個私下的提案不同，若是一個私下的提案，我們還有機會和土耳其商量一下。他把它以這種方式丟出來，造成土耳其必然會表示反對。」¹²⁰

甘迺迪也許是對的，他和他的顧問假設公開提案是一個機巧的，但卻是出自於壞心眼的行為——在飛彈可運作時，將此危機糾纏到公開的談判中，然而，一些來自蘇聯方面的證據則指向一個組織性的考量。在這個熱線出現前的時代，蘇聯領導人對於他們和華府領導人之間總是存在時間差的溝通系統的無效率，感到相當挫折。當時的溝通模式為發送一則電報，等待該電報（透過西聯匯款公司）傳送到他們的大使館，然後大使館再解碼並將訊息翻譯，並安排遞送譯文訊息。因為莫斯科與華盛頓之間有八個小時的時差，這個過程就得再另外加上十個小時。赫魯雪夫的一個幕僚記得，赫魯雪夫選擇無線電廣播的原因不過是因為這樣該訊息會更為快速地被華府接收到。「沒有人預期因為使該訊息公開，而造成土耳其對這項提案的觀點，為白宮造成額外的困難。」¹²¹

而後，在當天下午一開始，一個比「奇愛博士」還要奇怪的事件發生了。

爭。

¹¹⁸ Ibid., pp. 130-31.

¹¹⁹ Ibid., p. 137 n.47.

¹²⁰ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 495, 501.

¹²¹ Oleg Troyanovsky, "The Caribbean Crisis: A View from the Kremlin," *International Affairs* [Moscow], April-May 1992, p. 153.

一架從阿拉斯加基地起飛的 U-2 偵察機，在一個事先計畫好且於危機開始前就獲得授權從大氣中收集蘇聯核試殘餘物質樣本的常規任務中，沿著北極弧航線飛行。在飛行員沒有犯什麼特別錯誤的情況下，他經歷了導航困難，造成他偏離了航道而進入蘇聯的領空。（還記得一九六二年八月戰略空軍司令部所遭遇的問題。）蘇聯的米格戰鬥機緊急起飛，攔截這架闖入領空的飛機。美國在阿拉斯加的戰鬥機隨後被派遣出去在空中保護該 U-2 返航。

還好由於三級戒備狀態，這些美國的戰鬥機裝備了載有核子彈頭的空對空飛彈。¹²² 他們使用這些彈頭的程序意味著他們在一場「積極空中防衛」的任務中帶著這些武器，隨時準備好能夠開火，對於開火實體上的控制完全地掌在個別的戰鬥機飛行員手中。¹²³ 幸運的是，這架 U-2 得以在沒有交火的狀況下返回美國領空。

為什麼蘇聯不應該將此視為一場核子攻擊準備前最後的勘察呢？在赫魯雪夫宣布撤回飛彈的信函中他自我提問：

一架貴方的偵察機闖入，跨越了蘇聯在楚科奇半島區域的國界……。總統先生，問題在於：我們應該如何看待此事？這是什麼，一個挑釁行為？貴方的一架飛機在我們雙方正在經歷的焦慮時刻，在一切都進入戰鬥準備時，侵犯了我方邊界。一架入侵的美國飛機能夠輕易地被視為一架核子轟炸機，因而可能迫使我們邁出致命的一步，這難道不是一個事實嗎？而且不僅僅如此，美國政府和五角大廈長期以來宣布，您們正維持著一個持續的核子轟炸機巡邏任務。¹²⁴

試圖高居其上的組織是不是不顧總統的努力，而將整個國家拉扯到核子懸崖前呢？¹²⁵

在白宮會議的中場休息時間時，在五角大廈的麥納馬拉發現了此一事件，他對此一危險表達警告，並驅車前往國務院告知魯斯克。第二天，國防部長取消了所有 U-2 在世界任何一個角落的飛行，直到在「到底發生了什麼事」這個問題上，能讓他得到一個滿意的解釋。在白宮中，甘迺迪在對他進行的簡報中痛苦地聆聽當時到底發生了什麼事，根據簡報者所言，之後打破此一難以承受的緊張的是一場諷刺性的大笑：「總是有一些王八蛋聽不懂人話。」¹²⁶

¹²² 當時美國連用於空戰的戰術飛機(如 F-101、F-102、F-104)都以核子彈頭的空對空飛彈作為主要武器。

¹²³ Sagan, *The Limits of Safety*, pp. 135, 137.

¹²⁴ Khrushchev to Kennedy, 28 October 1962, in Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962*, p. 192.

¹²⁵ 美國從 1950 年代初期開始讓 B-52 轟炸機擔負「鉻頂」(Chrome Dome)任務，持續在蘇聯邊界攜帶核子武器滯空，準備在一聲令下就攻擊蘇聯，這項任務在 1967 年終止。

¹²⁶ Roger Hilsman, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (Garden City: Doubleday, 1967), p. 221.

甘迺迪確實說對了。當麥納馬拉命令到達之際，另外一架 U-2 遵循之前所建立的時間表，正好從同一個阿拉斯加的空軍基地升空飛行，執行另一次空氣樣本採集任務。它被召回基地。¹²⁷

在此一危機時刻，該 U-2 飛行中因為疏忽而無意中進入蘇聯領空所具有的潛在後果，毫無疑問地是讓人難以置信的。甘迺迪肯定沒有打算到會發生這樣的事。然而，該任務做為這整個計畫的一部份，是得到授權的。核子警告已被授權，雖然沒有證據證明任何上層官員知道核子武裝的戰鬥機曾緊急升空去保護那架 U-2。

麥納馬拉回到五角大廈，他收到更多的壞消息。剛到的消息指出，古巴炮兵對美國低空偵察飛行任務開火射擊，一架飛機被點 37 釐米的彈殼擊中，它們都已返抵基地，但那一天飛越古巴領空的 U-2 並未返回。下午稍晚，麥納馬拉和泰勒得知那架遲遲未歸的 U-2 已經被擊落，飛行員魯道夫·安德遜（Rudolph Anderson）少校已被擊斃，¹²⁸ 蘇聯部隊最終以其薩姆地對空飛彈對美國開火。

在這些事件發生的過程中，華盛頓持續地討論土耳其木星飛彈的問題。甘迺迪認為，赫魯雪夫已經很有效地使用它們做為一個談判的花招——給大眾消費使用。甘迺迪又發現，在他的議程和國務院的議程之間，存在著另外一個衝突。在第二封蘇聯信函的暗示和後果在十月二十七日星期六早上被討論之際，甘迺迪這一天顯然十分的憤怒。在前一周，他認為他已經表示的很清楚了，國務院應該著手和土耳其之間私下的討論，以準備有效地回覆赫魯雪夫可預測的操弄。

然而對國務院來說，這個請求被當成是一個處理在土耳其的木星飛彈並推進其策略的機會。國務院曾煞費苦心地組織了一個造勢活動，去說服歐洲國家放棄國家核子嚇阻的目標，而加入一個多邊核子武力組織—MLF。因此，總統的懊悔成為國務院重申並強化他們現存計畫的時機，一旦他們所計畫的多邊武力得到土耳其的同意、建立並接受作為替代方案，他們將逐步淡去土耳其的木星飛彈。這三個受到影響的官僚單位聯合起來在十月二十四日向魯斯克陳報他們的方案。¹²⁹

這個計畫是一個適用於以月或年而非日為單位的時間表，因此當甘迺迪在十月二十七日早晨對國務院提出該議題時，國務院除了來自美國駐土耳其、義

¹²⁷ Sagan, *The Limits of Safety*, p. 138.

¹²⁸ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 570-72.

¹²⁹ 參見 Tyler, Rostow, and Talbot to Rusk, "Cuba," 24 October 1962, Cuban Missile Crisis Files, 1992 Releases Box, National Security Archive, Washington, DC.

大利和北約大使的初步意見調查外，沒有什麼可報告的。¹³⁰

甘迺迪強調：「那麼，在本周這件事發生前，我們已經去和土耳其政府談了嗎？我這一周已經說現在要討論這件事，我們是否已經在土耳其和土耳其人有過任何的對話了？」

魯斯克承認國務院已經開始諮詢美國大使了，但是「我們尚未真正地和土耳其人討論此事。」魯斯克的副手，喬治·鮑爾（George Ball），向總統提供他的看法，表示和土耳其人談「將會是一場極度讓人不安的事。」¹³¹

甘迺迪回道：「噢，這事現在就很讓人不安，喬治，因為他讓我們在此時處在一個相當困難的環境中。」討論繼續下去，但甘迺迪並沒有忘記。兩天後，當這兩人單獨在橢圓型辦公室時，他私下斥責了迪恩·魯斯克。甘迺迪嚴厲地提醒魯斯克，當赫魯雪夫的廣播提案在「星期六發出時，你們什麼都沒做，真的。」雖然發了電文給大使，「但我們並未真正準備好知道我們要說些什麼，我們根本沒準備。」甘迺迪走上前，幫他幾乎啞了的國務卿整整衣服。「現在，就我來看，似乎在國務院中某處的[某個人]，應該是規劃接下來的一周，而不只是六個月後的計畫。」¹³²

¹³⁰ 這些回應中最重要的是駐土耳其大使雷蒙·海爾（Raymond Hare）思慮周詳的回應，他的回應在十月二十七日前一日到達，並繼續在十月二十七日當天到達。（比較長的電文是分「段」傳輸的，每一段會分開各自到達；然後全部的訊息會再重組起來。許多學者已經注意到海爾電文的第一段，只有很少數的學者對二十七日當天到達並解讀出來的後續段落加以評論。）參見 Ankara 587, 26 October 1962, National Security Files, Box 226, NATO-Weapons-Cables-Turkey, JFK Library.

¹³¹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 498-99.

¹³² Ibid., pp. 659-60. 這個插曲很明顯地被誤解了，包括羅伯·甘迺迪，同時和一九六一年和一九六二年木星周遭的情境混為一談，而產生甘迺迪已下令撤去木星飛彈，並對於他的命令未被遵循感到憤怒。

木星部署的決定是在艾森豪政府時期做的，乃是對史普尼克（Sputnik）衛星和蘇聯可能瞄準歐洲的彈道飛彈的進展所做的回應。（當時沒有國家擁有具備洲際射程的彈道飛彈。）當美國的洲際彈道飛彈計畫發展起來，木星的淘汰變得顯而易見，甘迺迪於一九六一年春下令檢視木星的決定，使白宮和五角大廈清楚地走向移走木星的方向。但是土耳其反對，而後赫魯雪夫在維也納挑戰甘迺迪，因此在一九六一年夏天，甘迺迪允許部署繼續。所有的飛彈實際上在一九六二年三月五日安置於土耳其。雖然一些學者把不成比例的重要性放在軍事儀式上，在一九六二年十月危機時期美國形式上將飛彈的運作控制權轉交給土耳其，沒有證據顯示任何官員——美國或蘇聯的——在當時注意到這個小小的儀式。所有人都認為事實上飛彈早已在運作中，而這也是事實。在一九六二年八月，讓人感到煩憂的是赫魯雪夫也許企圖將木星當作是一個派遣飛彈到古巴的藉口，甘迺迪下令國防部進行另一個關於「要如何作才能將木星從土耳其移走？」的研究，參見 National Security Action Memorandum 181, 23 August 1962, in *FRUS 1961-1963*, vol. 10, p. 957. 這個想法，其後使得國務院以其所設想的多邊核子部隊取代這些所有歐洲老舊飛彈的計畫停滯不前，甘迺迪了解這個困境，並且如下一個註釋所指出的，不怎麼需要國務院這個方案。這些錄音沒有顯現任何證據說明甘迺迪本身曾經想過他曾真的下令撤回木星。但接近他身邊的那些人記得他對此一插曲憤怒，可能讓人可理解地忘記並將之曲解為更複雜的故事。

總統的期望，並沒有打亂組織的優先順序和先前已經建立的行動計畫。¹³³ 及時的，甘迺迪用了他自己的方式。一九六三年初，這些飛彈被撤走也被取代，不是被多邊武力的海市蜃樓，而是因為一艘裝配有飛彈的美國北極星潛艦到地中海巡邏。¹³⁴ 在華府大型機構磨人的角力導致在土耳其所部署的飛彈事實上被撤走前，該問題本身已經被這些事件所緩和。十月二十八日星期天早晨，在另一則緊急的收音機訊息廣播中，蘇聯領導人正式宣布他們將從古巴撤出他們的飛彈。

¹³³ 甘迺迪在十月二十日周六，當他下令法國可能得到美國核子援助的計畫時，也試圖中止國務院的多邊部隊計畫。他重覆十月二十一日的指令，但是有些對此一危機過度關注，他並沒探究到底。國務院圓通地把這個想法輕巧帶過。參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 199 n.13, p. 201 n. 14, p. 212 n. 8.

¹³⁴ 北極星飛彈潛艦是直屬美國戰略核武的一部分，它和之後的海神飛彈潛艦和三叉戟飛彈潛艦都不受北約節制。且因為它們的位置是機動的，因此發射它們之上的飛彈在理論上也不需諮詢任何盟邦。

第五章 模型三：政府政治

模型二將政府的行動理解為組織性產出，而其中有一部分受到領導者的協調，古典模型把政府行為理解成單一決策者進行理性選擇，模型二擴大了古典研究的工作。但在模型二的分析之外，有一個更進一步、更精煉的調查層次。高居於組織頂端的領導人並非鐵板一塊，相反地，在該團體中的每一個個人，都是核心競爭賽局的參與者之一，而這個賽局的名稱是政治：由不同階層政府參與者沿著規律的迴路(circuits)進行議價。政府的行為因此得以依照第三種概念模型加以理解，不是組織性的產出，而是議價賽局的結果，結果透過相互競爭偏好的互動而形成與消解。對比於模型一，政府政治模型(Governmental Politics Model)所看見的不是一個單一性的行動者，而是將眾多的行動者視為參與者(players)：參與者並非關注於單一策略議題，而是對各種國內(intranational)問題都加以關注；參與者並非依據一致性的策略目標而行動，而是根據多樣的國家的、組織的和個人的目標概念而行動；參與者並非依照單一、理性的選擇做成政府決策，而是透過政治中拔河角力而為。

每一個國家的政府機器構成了一個國內賽局(intranational game)的複雜領域。高居於該機器的政治領導人是由位居主要組織頂端的官員所組成，形成了一個核心參與者的圈子，和分析家尋求解釋的特別決定或結果核心相關。一些參與者是法定的參與者，其他可能是被邀請或是硬擠進去的。超出這個核心領域，同心圓的外圈包含了在執行部門中較為低階的官員、新聞媒體、非政府組織和公眾。外圈正在進行的鬥爭協助形塑內圈參與者的決策處境，他們得以影響政府在某個問題上的選擇和行動。所以模型三關注的是誰真正地參與了這樣的互動。

外交政策問題的本質，允許理智的人對於如何解決這些問題產生根本性的爭論。因為絕大多數的參與者憑藉其角色參加決策，舉例來說，做為財政部長或是駐聯合國大使，十分自然的，各自都感受到一股要彰顯該議題對其負責範疇的特別責任所造成的後果，如國際金融或是世界輿論。不論是依據章程或是在實際層面，絕大多數的參與者「代表」一個部門或是機構，以及該組織所服務的利益和支持者。因為他們的偏好和信仰和他們所代表的不同組織相連繫，他們分析彼此間會產生衝突的建議。獨立分離的責任由個別獨特的個人所肩負，鼓舞了每個人所見與判斷歧異的重要性。國家的行動真的很重要，因為一個錯誤的選擇可能意味著無法彌補的傷害，因此，負責任的公民有義務為他們堅信是正確的事努力奮鬥。

個人間彼此分享權力，他們對於哪些事必須做則有不同意見。差異是件要緊的事，這個氛圍迫使政府的決策和行動由政治過程中產生，外交政策因此是政治對其他領域的延伸（有時候透過其他的手段）。有時候一個團體致力於一個行動歷程，而擊敗其他為替代選項爭取的團體；然而，不同的團體各自往不同的方向拉扯所產生的結果也同樣常常發生，甚或是因此產生的結果，較之於任何單一個人或團體所意圖的，會有所不同且更好。在這兩種情形，棋子的移動不是單純因為支持一個行動歷程，也不是因為執行一個替代選項的組織常規所致，而是該受爭議行動的支持者與反對者的力量與表現。

這些現象並非美國政府所獨有。研究各個政府中危機行為的研究者輕而易舉地就能發現各種例子，其中行動只能透過內部政治的混亂或是討價還價加以解釋，這個解釋在獨裁體制與民主體制都會成立。¹ 舉例來說，納粹德國曾經是希特勒密友們競相為成為分封大臣的政治戰場，造成十分紊亂的情形，在希特勒特別關切的議題上散落著怪異且無效率的結果，包括武器的採購、情報的活動和軍隊的部署。

此種模型的描述攫取到政府政治取向的重點，而如果外交政策問題僅是個別互不相連的議題，而其決定是受到單一次賽局的決定，這樣的解釋已經足夠。但絕大多數的議題——例如，亞洲經濟的衰退，或是核子武器的擴散，或是和中國的貿易——乃是隨著時間的過去而零碎地一件一件的浮現，一個議題在一個脈絡冒出來，第二個議題在另一個脈絡冒出。數百個議題每天都爭相吸引參與者的注意，每一個參與者被迫在當天選定他的議題，以他們的語彙處理它們，而後匆匆移向下一個議題。因此，新興浮現議題的特質以及該賽局進行的步伐匯集所產生政府的「決定」和「行動」，就如同藝術的拼貼畫。其中一個參與者的選擇（如，得到部門授權行動、發表演說、或是克制不去取得某些資訊）、較次級賽局所因此產生的結果（如，電文的用字遣詞或是和低階參與者間搞懂部門行動的決定）、核心賽局的結果（如，核心參與者間的決定、行動和討價還價的說法）、搞破壞（如，因為不被認知或是太晚被提出而沒能做成的選擇、誤解等等）——當這些亂七八糟的東西通通沾粘在同一塊畫布上時，就構成了與該議題相關的政府行為。要解釋為何一個特定的正式政府決定得以做成，就必須要先辨識賽局與參與者、展現聯盟關係、議價行為、妥協並傳達一些困惑的感覺。

¹ 參見，例如 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1997), pp. 355-56; Zeev Maoz, *National Choices and International Processes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 340; James L. Richardson, *Crisis Diplomacy: The Great Powers since the Mid-Nineteenth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 306-27.

對外交決策的理解概念讓人感到不安，指責官員「在國家安全上玩弄政治」是一項嚴重的指控。當人們相信該指控為真，就強化了他們對政府的懷疑譏諷。這些讓人困惑且雜亂無章的細節，呈現出對於調查和溝通上一個真正的挑戰，極少數專家有時間投入去掌握參與者與形塑最新議價的操作性細節，但並沒有太多的讀者想要對單一事件知道太多。因此報紙或是《外交政策》(Foreign Affairs)等期刊上的評論文章，很少討論那些足以解釋報導所描述的行動和兩難表現下的政治過程。一般民眾對外交決策的理解，在學術界對知識邏輯連貫性的愛好下受到強化，但內部政治實際上是一團亂麻，很難從各種殊異的細節中形成超越性的一般化解釋(generalization)。一些學者也(正確地)否定這幅混亂的圖像，這幅圖像否認總統、國會、或是最高法院等等有著固有重大權力的主要機構所具有的上位重要性。

學術文獻與政府中參與者之間的鴻溝沒有比此點更大的了，對於那些參與政府的人而言，不能忽略日常運作的情境。在一個具有廣泛多樣價值與共享利益的架構內，政府領導人所有的是競爭的而非相同的操作目標；優先順位與想法受到所在職位的形塑；較之直接了當的策略議題，問題是更為多樣化；對於決定的零碎數據流的管理，比起穩定不變的選擇更加重要；比起選擇偏愛的解決方案，確定政府能確實達成其決策是更加的困難。聯盟的形成是為了產生所欲的行動，這些聯盟可能包括相關的局外人、立法者、利益團體的說客、甚或是外國官員，他們都算是內部政治中的某一種權力掮客。總而言之，如同第一任國防部長詹姆斯·佛瑞斯特(James Forrestal)曾經觀察到的：「我總是對那些表示他們相當願意進入政府但不願進入政治的人們感到好笑，我的回答……則是，就像無法將性愛與繁衍生命分離，更無法將政府與政治分離。」²

闡明政府政治模型

當官員一起採取某些行動時，結果絕大多數時候都不同於他們其中任何一個人在團體內部開始互動前所欲達成的不同。如此一來，第一個問題就在於：如果某個人主事，或是主管一個團體，而如果我們知道該人想要什麼，我們是否就能解釋或預測結果？模型三的分析的第一項主張即認為，對於領導者初始偏好的了解本身很少能充分解釋或預測決策結果。此一主張乃是立基於官方的權力在絕大多數的情況下都是分享的這樣一個事實基礎之上。

沒有人比理查·紐斯達特(Richard E. Neustadt)在他的《總統的權力》一書中，對紙上權力與實際權力之區別闡釋得更加清楚。³ 雖然企圖將政府的行

² James Forrestal, *The Forrestal Diaries*, ed. Walter Millis (New York: Viking, 1951).

³ 最新的版本為 Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th ed. (New York: Free Press, 1990)

動分析為政治過程的結果以前就有人做了，但紐斯達特的研究最具有說服力且最為細緻。當選總統的甘迺迪對向其探詢的專欄作家們熱誠地贊賞推薦該書，他任命紐斯達特為一個主要交接顧問，使該書成為汲汲營營在新政府中謀職的活躍份子所必讀的書目，且該書也自始一直名列其他閱讀書單之上。（甘迺迪後來被認為是政治科學家最佳的公關。）

紐斯達特的分析風格反映了他在政府中的經驗，尤其是擔任杜魯門白宮幕僚的經驗。隱藏在他思索之下的模型，因此十分容易因其特色性的詞彙而被辨識出來：

1. 權力分享的分立機構

「一七八七年的憲法本應創造一個「權力分立」的政府，但它卻未盡其功。相反的，它所創造的是權力分享的分立機構。」⁴

因為政府的參與者有獨立的根基，權力（即，對於結果有效的影響力）被分享。憲法的規定、政治傳統、政府實踐和民主理論都匯集於突出政府中個人間需要與利益的差異，並區隔他們之間的影響力。每一個參與者各自位居賦予分立責任的位子，每一位都承諾會履行其所認知的責任。因此，那些和總統分擔治理工作的人無法對其指令完全加以回應，總統所欲之事對於那些相關官員來說很少被當成小事。此外，他們會依據他們自己的責任，而非總統的責任，來判斷他的偏好。

2. 說服的力量

總統的力量是說服的力量。⁵

在穿著靴子的總統跨足不同決定的形象下，對現實上穿著跑鞋的總統只觀察了一半，他手中扶著馬蹬，試著引誘特別部門的首腦，或是國會或參議員，騎上馬背。⁶

在地位和正式的權力上，總統是領袖，每一個其他參與者的工作多多少少都會涉及到他，但是他的權威只保證一個大範圍的職員工作(clerkship)。如果總統要統治，他必須從正式的權力中擠壓出一系列的議價優勢。以他的專業聲望和公眾威信所支撐，總統可以使用這些優勢，把其他參與者的需要和恐懼轉化為他想要他們為了自身最佳利益所應該做的事務的意識。他議價的優勢很少足夠保證其意志的通過，但它們是他確保對政府行動影響力僅有的工具。

⁴ Ibid., p. 29 (emphasis added). 如同紐斯達特一再的指出，當他撰寫有關於權力時，他在描述對於他人行為有效的影響力，而非理論上的正式權威。

⁵ Ibid., p. 11 (emphasis added).

⁶ Richard Neustadt, "Whitehouse and Whitehall," *The Public Interest*, no. 2 (Winter 1966), p. 64 (emphasis added).

3. 依據流程的議價

他們〔參與者〕議價並非隨意為之，而是依據過程，符合先決條件，並對他們所屬的政治系統的壓力加以回應。⁷

總統說服的賽局並非任意為之，相反的，某些流程結構化了賽局的進行。流程是受過規制化的渠道，能將議題帶到選擇點。總統的關注力因此被鎖定，並熱誠地議價，議題只有在順著流程的線路往前走向終點，才會被認為是可行動的。

4. 權力等同於對結果的影響

行動不是結果，但他〔總統〕對結果的影響是對其評量。⁸

如果總統要建立他的影響力，他必須思考的事和那些與公共政策可行性有關的人沒什麼兩樣……。這是一個政治的、管理的、心理的和個人的現實可行性之間的平衡……。〔他需要〕一個行動來對那些必須提供行政執行的人們證明該事務是可管理的，對那些必須支持該事務的人證明它是可接受的，對那些必須容忍它的人證明它是可忍受的，不論是在華盛頓內部或是外部。時機對於支持和默然接受而言可能是關鍵的……。將其權力視為賭注的總統，看待事務的方式非常像是使政策可行的組成。⁹

紐斯達特關注的焦點，並非將行動視為一個議價賽局的結果，而是總統的選擇。要了解政策，我們必須要從總統所擔憂而頻頻回首的角度思考。對什麼是能做的事最佳的理解，是透過穿著靴子的總統所擔憂而頻頻回顧的角度來看，而對什麼是會做的事最佳的理解，則要透過對穿著跑鞋的總統，當他在說服、勸誘及鞭策政府中的其他成員依其所想來加以行動時，在探究需要、風險和對他個人影響力的威脅方面的技巧來加以檢視。

5. 國內及國際關係

每一個〔政府〕多少是一個複雜領域，讓官僚要素和政治人格間進行內部議價，此二者共同構成政府的運作機器。它的行動是他們互動的產物……，同盟者之間的關係就如同二大美國部門間的關係。¹⁰

紐斯達特關於權力分享的觀念超越國內議價所熟悉的脈絡，而擴展至國家間的關係。國內賽局的確能夠納入外國的參與者，促使某些分析家稱此同時性的國

⁷ Neustadt testimony, Senate Subcommittee on National Security and International Operations, Committee on Government Operations, *Conduct of National Security Policy*, 89th Cong., 1st sess., June 29, 1965, p. 126 (emphasis added).

⁸ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 4.

⁹ Ibid., p. 154-55 (emphasis added).

¹⁰ Neustadt testimony, *Conduct of National Security Policy*, p. 126 (emphasis added).

際/國內互動為「二階賽局」(two-level games)，但他們將各式各樣的國內—國際連結都放在那個標籤之下。¹¹ 國際關係真實進入此一國內政府政治模型是在例外的案例中，特別是和親近的盟友關係上，當一國政府允許另一個國家在該國政府對政策做決定前，直接且有意義地參與其國內決策過程。如果國家真的在思索聯合行動，或是以其他方式將兩國綁在一起能夠有影響力地參與彼此國家審議的過程（就如同在二次世界大戰期間的英美同盟常常做的），那麼模型三的分析有助於解釋涉及超過一個政府的政策結果。

在一九九〇年八月伊拉克入侵科威特的那一天起，布希總統與英國首相瑪格麗特·佘契爾夫人在科羅拉多州的阿斯彭市（Aspen）協商，兩國政府都支持最初聯合國譴責侵略的決議，但當時都未決定進一步的行動。雙方領導人實際上都是對方政府審議過程的參與者，以這種方式，他們實際上選擇分享他們部分國內的權力。因此產生的政策，數日後於華盛頓再一次與佘契爾討論後精緻化，其實質內容上是一個聯合政策。在布希完全地與他在華盛頓決策流程接觸之前，及在佘契爾回到倫敦與她的內閣會面之前，雙方領導人堅定的彼此同意強烈地影響了兩國所餘之國內審議過程。

此一聯合決策的案例，闡明了一個外國的官員有效參與一國決定流程的方式。在各別國家內，外國勢力參與該國的核心賽局會影響關鍵國家選擇的實質內涵與時機。紐斯達特在他關於英美關係的研究中暗示此一途徑，並將之延伸到一個具爭議性，而現在已經解密的，關於一九六二年年底甘迺迪撕裂與英國關係的天弩危機（Skybolt crisis）的研究。¹² 美國政府取消一個英國所倚賴的飛彈計畫—天弩，且採用一種意外中止的方式，此舉激怒了英國。對甘迺迪來說，關鍵問題在於找尋為何英國政府沒有在華盛頓決定前更有效參與取消天弩的決定。

回到波灣戰爭的例子中，布希和佘契爾討論的時機和情況，影響了雙方在首府決定做成的方式。兩大政府的首腦在沒有雙方的外交部長、國防部長或是首席

¹¹ 二階賽局的想法乃是受到羅伯特·普特南（Robert D. Putnam）一篇使用此一語彙的文章所激發出來的。此一主題最佳的書籍，也收錄了普特南原始的文章，參見 Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993). 然而，有關「二階賽局」的書寫對其定義較之我們在此所使用的更加寬廣，因為我們的目的比較狹隘。例如安德魯·莫拉維斯克（Andrew Moravcsik）在前揭書中介紹的章節。第 14 到 17 頁。

¹² 一份預示的研究為紐斯達特的 *Alliance Politics* (New York: Columbia University Press, 1970). 該書將天弩蒼白的刪節本與蘇伊士危機放在一起討論，不過，天弩現在已經解密，可以從哈佛大學甘迺迪政府學院的案例研究計畫中取得。Report to the president, “Skybolt and Nassau,” November 15, 1963, KSG Case C16-92-320.0. 這個研究在紐斯達特最近依據現在開放檔案做的評論而得到補充，將很快的由康乃爾大學付梓。賈桂林·甘迺迪（Jacqueline Kennedy）稍後告訴紐斯達特，她的丈夫就在他達拉斯致命之行前，將天弩的研究交給她並表示：「如果你想要了解我的生活像什麼，就讀讀它吧。」

軍事顧問陪同之下，在阿斯彭市會面。但雙方都帶了他們各自的安全顧問（布希帶了布倫特·史考克羅(Brent Scowcroft)，佘契爾帶了查爾斯·鮑威爾(Charles Powell)），他二人剛好對各自長官的預測都同意並加以強化。¹³

在數天後，美國政府完成了政策決定的初始階段（維持聯合國決議不受妥協的政治目標、在沙烏地阿拉伯部署軍隊，並對伊拉克組織一個全面性的貿易禁運和軍事封鎖），華府而後尋求說服許多其他政府的支持，其中一個政府是土耳其，國務卿詹姆斯·貝克（James Baker）因此在八月九日到十日飛往安卡拉。雖然土耳其是北約盟友，而土耳其的狀況一向被認為和許多其他國家的情況一致，土耳其政府和其機構都未能積極地參與，而是直接被放在美國政策的表述中。相反的，該政策被呈現在土耳其面前，並邀請土耳其的支持，土耳其指出某些將會確保他們和美國政策合作上額外的行動，貝克則盡力滿足他們的要求。¹⁴

不同於英美的互動，土美的互動落在模型三的典範之外。它比較不能從決策模型來加以描述，而比較適用於國家間策略互動的模型，例如國際關係中更純粹的政府間理論，這些理論也同時適用於美國瞄準對手伊拉克的行動。

在政府行政部門內部分享權力，乃是更為形式化的權力分享及國會政治中更為熟悉且不可避免的議價過程的寫照。國會政治的研究已進展較遠而注意到問題如何為決定所架構化的巨大重要性，以及各式各樣採取行動渠道的重要性。雖然此中一些學者被歸到「理性選擇」的學派中，其真正主要的關切在於「團體選擇分析」，因為其主要發現關乎於個人偏好如何併入團體選擇，並因此受到團體處境和結果而發生折射，就像是光線透過稜鏡所產生的分散或是匯集現象。¹⁵

其共同的主張認為，即便科層制中的領導人必須在形式上做最後的決定，其選擇的本質、時機和內容，實質上受到與許多其他看起來不太重要的人互動的影響，讓我們再一次引用紐斯達特的話：

¹³ 作者之一（澤利考）和布希一起在阿斯彭。阿斯彭會談最可信的描述也給予英美的審議如何使華府與倫敦的討論產生偏斜，首應參見 George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Knopf, 1998), pp. 315-22; 同時參見 Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 74-76, 111; Michael R. Gordon and Bernard E. Trainor, *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf* (Boston: Little, Brown, 1995), pp. 36-37.

¹⁴ 布希在貝克之行前和土耳其總統圖爾古特·厄扎爾（Turgut Ozal）通過電話。雖然這些通話以真實的觀點和資訊交換為特色，它們太局限而無法得到厄扎爾在美國內部決策過程中為一有影響力的參與者這樣的結論。澤利考是這些通話的紀錄者，並陪同貝克前往安卡拉。

¹⁵ 「團體選擇分析」此一詞彙借用於此主題一篇短小精幹的介紹文章，Kenneth A. Shepsle and Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions* (New York: W.W. Norton, 1997)

在形式上，今日所有的總統都是領導者，在事實上，這對於他們的保證和他們做為辦事員也相差無幾。每個人現在都期望在白宮內部的人對每件事都能做一些事……，但是這樣的接受並不表明政府中的其他所有人都在其手下。它僅僅意味著其他人已經發現實際上不可能在沒有他的提議保證下做他們的工作……，他們發現他的行動對於他們的工作是有用的……。做為總統，在今日，是一位極寶貴的辦事員，他的服務項目對整個華府而言是十分搶手的。然而，他的影響力則是另一回事。事實上，關於領導力，法律和習慣實在沒說多少。¹⁶

團體處理過程及其對選擇和行動的影響

政府決策是一個複雜的多重參與者的過程。關於此一描述性事實，是沒有疑問的。比較困難的議題是：此一多人決定過程中何種特別的特質對於因此出現的決定和行動的內容具有重要性？對於政治學以及經濟學、社會心理學、決策理論和眾多相關的研究領域來說，這是一個重要的問題。

這是個讓人感到挫折的問題。舉例來說，研究總統角色的學者具有研究一個圍繞在單一人格和職務旁的多人決定過程的優勢，然而在一九六五年時，一位歷史學家觀察到：「我們知道總統的大小事，但對總統職務一無所知。」其後一個世代，有一對學者抱怨「歷史學家、記者、和政治學者已經生產眾多關於個別總統詳細的研究，然而，我們似乎並未因此而比較接近一個允許我們得以跨越不同政府的行為模式，而加以比較的架構。」此後又將近十年，另一對學者感嘆：「向理論精確性挑戰的美國總統職務理論是什麼呢？為何我們無法構想出預測總統行為並解釋總統領導力的主張？」¹⁷

政策結果源於多重的原因，公然抗拒單純的總結和簡單的概化，《決策的本質》（*Essence of Decision*）一書在外交政策的領域中展示此點。在國內事務上，理察·達曼（Richard Darman），一名特別知識淵博而有時候又相當學術的專門從業人員，認真思索一個有趣的例子：雷根政府一九八一年時，儘管有由民主黨控制的國會的反對，卻在制定一個極端的減稅法案上成功。為何此事成功了？達曼辨識出十項他承認「乏味而難以記誦」的重要因素。一個快速的檢視給予我們一種解釋層次，或是分析的多重層次的感覺：

1. 一般的國家氛圍—惡劣的經濟條件、反對現狀
2. 國家氛圍和公眾想法—反政府、反稅民粹主義的突出性

¹⁶ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 7.

¹⁷ 這些引用依序源自：James MacGregor Burns, *Presidential Government: The Crucible of Leadership* (New York: Avon Books, 1965), p. xi; Richard Ellis and Aaron Wildavsky, *Dilemmas of Presidential Leadership: From Washington Through Lincoln* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1989), p. viii; 及 Thomas E. Cronin and Michael A. Genovese, *The Paradoxes of the American Presidency* (New York: Oxford University Press, 1998), p. vii.

3. 雷根和公共輿論—果斷但讓人安心
4. 雷根和國會—雷根在較保守的民主黨員中的個人和政治魅力，而這些保守的民主黨員擔心可能的政黨再結盟調整
5. 雷根和國會—新總統一開始的蜜月期在他遭槍擊後的回復期中得到延長
6. 國會內部—數個有著不一致目標和不同行動理由的行動者團體的匯集
7. 行政權內部—雷根小組在問題的架構與議題設定上的能力
8. 行政權內部—受關鍵「中介者」或是「務實主義者」在由白宮幕僚長詹姆斯·貝克所領導由達曼所協調的立法策略小組（我們所形塑的數百，或許數千個議題決定和行動，允許該龐大的稅改法案得以制定）所進行的立法管理
9. 行政權內部—預算主任大衛·史塔克曼（David Stockman）的關鍵角色和人格特質
10. 行政權內部—資深官員的傲慢狂妄，尤其是史塔克曼和達曼彼此互補的過度自信（他們各自確信他們能夠處理法案中具有問題的後果）¹⁸

達曼認為其中至少有六點十分不平常，並判斷六點中至少五點是該法案得以制定所必要因素。他表示：「這五點得以同時發生的機率能夠合理地被評量為百萬分之一。」他也解釋務實主義者如何受到他們計畫的方式和國會中民主黨反對者所選擇的策略互動，而從妥協進一步被驅使朝向一個甚至為更極端的結果。¹⁹眾多的因素得以羅列出一份同樣長的名單來解釋失敗，像是柯林頓總統在一九九三到九四年健保改革包裹的失敗。同樣也被納入的事實是，這份名單上的每一個項目本身就是一個標籤，訴說著複雜精細的故事，很少會有人琢磨決策過程的概化是難以達到的。

總的來說，在解釋團體決策時必須將大量的原因要素納入考量，此處我們總結並闡明了一些關於團體決定過程輸入面的主要發現於七個標題之下：(1) 較高品質的決定；(2) 能動性問題：委託人、代理人、參與者；(3) 參與者：誰參與？；(4) 決策規則；(5) 架構議題和設定議程；(6) 團體思維；及 (7) 共同決定和行動的複雜性。

1. 較好的決定

在多人過程保證關於情境更透徹資訊分析的範圍下，對於大量相關價值與利益，及其做為目標的操作性更完滿的考量、還有更多在辨識(及發明)選項的想像力、對成本效益更正確的評估、及對失敗指標更敏銳的警示性及更多從錯誤中學習的準備，比較有可能產生較好的決策。當然，事情不總是如此，但這是八成可以達

¹⁸ Richard Darman, *Who's In Control? Polar Politics and the Sensible Center* (New York: Simon and Schuster, 1996), pp. 79-85. 我們已經將達曼的名單重新排序與摘要。

¹⁹ Ibid., pp. 85-86.

到較好決策的方式。讓我們思索一下，在一個證實可以將成功率從 60%增加到 70% 的挑選股票過程中，十個建議中有七個仍然會是錯的。因此，老生常談的說法——壞結果、壞決定——在邏輯上是不正確的。

把事情弄得更複雜一些，雖然「較多的資訊和較好的分析能夠產生較好的決策」為真，過多的資訊和分析也可能造成產生較糟的判斷或不行動的「分析癱瘓」(analysis paralysis)。一個好的決定晚了一小時才作成，實際上就是沒有決策。吸收資訊和分析的特定安排因此必須和決定設定的關係一起評估，包括決定設定是如何為了擴大輸入面但同時避免癱瘓而結構化。

亞歷山大·喬治 (Alexander George) 曾經帶領探索此種「最可能符合較好決策要求」的外交決策的過程，²⁰ 從他的研究我們引用三項主要的結論：

專注於行動渠道，而非黑盒子。傳統上，改善決策系統的努力會產生重新組織行政部門的想法——改變在組織章程上的黑盒子。其結果相當令人失望，以致於關注力現在已經更集中在決策過程的設計與管理，即在黑盒子中的行動者互動產生結果的方式。行動的渠道透過分配在規制化的決策過程中有著可預測傾向的參與者正式的權力、資訊、存取的機會和議價優勢，以「授與並加權特殊的利益和觀點」。²¹

過程和行動渠道必須是量身定做的，不可以是買來的成衣。「簡單來說，當前所強調的在於將組織結構設計為符合其關鍵個人的操作風格，而非企圖去說服每一個新來的高階執行者接受並適應於一個理論上被認為最優的且已經標準化的組織模型。」²² 理察·強森 (Richard Johnson) 和羅傑·波特 (Roger Porter) 各別勾勒了三個這樣的模型，其描述匯集如下：(1) 一個「形式主義的」(formalistic) 或「多元倡導」(multiple advocacy) 的途徑，具有清楚結構、分工和受到「誠實的掮客」管理下定義嚴格的程序 (艾森豪政府通常被引用為例)；(2) 一個「競爭的」或是「集中管理的」模型，透過允許交疊的責任和許多正式和較不正式的溝通渠道，但在一個頂層官員所組成的小內圈中過濾資訊和建議，以鼓勵彼此競爭的意見 (例如：小羅斯福政府)；以及 (3) 一個「合議的」或「靈活的組織機構 (adhocracy)」風格，使責任和正式渠道難以區分，但強調一個認同總統的小組 (如甘迺迪政府)。²³ 喬治強調這三個模型沒有一個必

²⁰ Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview, 1980), p. 10; 也參見 I.M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1972); Graham Allison and Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection* (New York: Basic Books, 1976), 特別是第一章。

²¹ Alexander L. George and Eric Stern, "Presidential Management Styles and Models," in Alexander L. George and Juliette L. George, *Presidential Personality and Performance* (Boulder: Westview, 1998), p. 200. 也參見 Graham Allison and Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy: the Organizational Connection* (New York: Basic Books, 1976), p. 21.

²² Ibid., pp. 200-01.

²³ 參見 Richard T. Johnson, *Managing the White House* (New York: Harper and Row, 1974); Roger B. Porter, *Presidential Decision-Making: The Economic Policy Board* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982). 波特 (Porter) 紀錄了在福特政府時代一個多重倡議模型成功的例子。史蒂芬·海

然優於其他，但必須為關鍵人物們修剪調整，其必然從超過一個部分借來所需之要素。

在任何一個過程內部，專注於資訊處理的創新。這些創新往往和這三個過程管理的模型平行。事實上，喬治稱它們為「形式選擇系統」、「多元倡導」、和「故意唱反調的人」。最好的想法是承認你管理作風上的缺點，而後從其他的樣式中挑選要素作為限制損失的補充物。

然而，更多的關注力需要放在做成決定的行動渠道中較少被研究的面向，而我們把其全部歸併在「人事程序」之下。人事程序決定何種資訊被取得、該資訊被分配給誰、何時和何種分析在正常案例中被執行，及什麼形成決定包裹或是記載在備忘錄中。他們特定化事務的工作十分平凡單調，就像參與者如何收到通知開會、相關報告如何被複印和傳遞、事件進程—及任何的決定—如何被紀錄，以及結果如何傳達給利益相關的個人和組織（其各自擁有自己的程序）。這樣的程序能夠在很多方面影響結果，最明顯的在於與政策潛在的參與者相關資訊的散佈方面。這已經展現在實驗室設定中，「賽局理論裏學到的一個主要的一課，在於結果對資訊條件的敏感性。」²⁴

上面已經討論了沙漠之盾行動的開始，我們現在轉向沙漠風暴的結束，即波灣戰爭的最後一天，一九九一年二月二十七日，來闡述這些要點。布希總統下令停止敵對態度，部分是因為他相信對從科威特撤退的伊拉克軍隊包圍圈是有效的封鎖，那些軍隊已經全部被摧毀了。那一天一開始，戰區司令官諾曼·史瓦茲柯夫（Norman Schwarzkopf）將軍發布了一則電視實況播送的簡報，總統和所有其他人都看得到，他宣布「門已經關了」。布希決定停止殺戮的停火應該在第二天早晨（在波灣）生效，此舉將給予一點時間來讓正在進行的軍事行動收尾。布希和參謀首長聯席會議主席科林·鮑威爾（Colin Powell）將軍，可能甚至還有史瓦茲柯夫將軍，並不知道那扇門——讓伊拉克軍隊撤退回伊拉克的通道——離關起來還早的很。前線的將軍們認為這對於他們的攻擊是一項未成熟的暫停，因此大感震驚。²⁵

斯（Stephen Hess）建議：「更加接近合議性政府」，但是在語彙上密切相近於形式化、多重倡議模型，「在其中總統依賴其內閣官員做為建議的主要來源，並——在英國式政治的意義上——讓他們個人承擔責任……。」Stephen Hess, *Organizing the Presidency* (Washington, DC: Brookings Institution, 1976), p. 154.

²⁴ Robert O. Keohane, "Studying Cooperation and Conflict: Intra-Rationalistic and Extra-Rationalistic Research Programs," paper for American Political Science Association panel, 1996, p. 1. 在國會脈絡下資訊散布的重要性，參見 Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

²⁵ 關於高級官員和將軍與戰區指揮官之間理解的落差，參見 Bush and Scowcroft, *A World Transformed*, pp. 484-86; Gordon and Trainor, *The Generals' War*, pp. 400-32, 439. 一般來說，國家安全會議在白宮中落實的人事程序是不足以保證關於軍事行動應該如何及何時終止所需之分

雖然此項錯解的主要責任在史瓦茲柯夫指揮內部，我們可能可以想像其餘的白宮或是國防部對於此一決定的參謀程序，會需要對於美國戰鬥單位在戰場上位置方面更詳細的更新——此乃常規的一部分。此種程序本來會使得官員關於部隊位置的特定事實論斷加以負責，因此刺激或是打開五角大廈和戰區間其他的溝通。如果無法穿透縈繞在戰場上不可避免的「戰爭迷霧」（fog of war），總統和他的顧問們可能會選擇等待部分的迷霧散去，他們可能會知道更多他們當時所不知道的事。

對於更佳決策過程更詳細的闡述，是世界大戰期間英國政府的委員會決策所提供的，這些過程原是為了處理對於國家資源史無前例的動員，以匹配其全球性戰略選擇的最高測試。一次世界大戰中和其後數年間，系統的運作者乃是一位公務員莫里斯·韓克（Maurice Hankey），他是二十世紀英國國家安全決策過程中最有能力的管理者之一。在一九二八年，韓克從他經驗中吸取教訓，他描述各種以委員會決策來組織系統的方式，但強調二個關鍵的要件：「不論採用上述何種系統，必須提供給最高控制機關的有：(a) 對細節問題經過協調的建議；及 (b) 足夠的……人員。」²⁶

沒有一個系統能夠保證智慧，如能被有效地使用，它能夠鼓舞來自多重面向觀點的替代選項分析，並保證有興趣的同僚作出敏銳的同儕審查。在二次世界大戰期間，溫斯頓·邱吉爾首相利用戰爭內閣（War Cabinet）和參謀長會議（Chiefs of Staff Committee），²⁷運用並延伸他的系統。他挑選睿智的將軍擔任主席並操作該系統，例如爵士亞倫·布魯克（Sir Alan Brooke）將軍（自一九四二年開始）和哈斯汀·伊斯麥爵士（Sir Hastings Ismay），後者是邱吉爾在該會議的代表。邱吉爾而後發現他自己時常感到驚愕沮喪，因為參謀長會議經常不同意他的提議。然而，即便他滿滿的抱怨該會議削弱了他的獨立性，邱吉爾很少否決這個讓他十分惱火的會議。

析，或是保證給予史瓦茲柯夫在停火期限方面足夠的指引。國家安全會議的幕僚和國務院的官員將其分析的關注力集中於另一組急迫的決定——有關於透過由聯合國所設立的，別出心裁且前所未有的治安警察體制的策劃，以終止戰爭並限制伊拉克軍事潛力的長期安排。然而，包圍伊拉克戰場的軍隊不應該和另一個相當不同且更為困難的議題搞混，即美國是否本來應該說服同盟的友邦改變其戰爭目的，並企圖佔據巴格達或是伊拉克全境。

²⁶ Memorandum by the Secretary, Committee of Imperial Defense, “The Supreme Control in War,” 24 May 1928, Public Record Office, CAB 104/24, 討論於 Peter Hennessy, “A question of control: UK ‘war cabinets’ and limited conflict since 1945,” Centre for Social and Economic Research, University of the West of England, May 1996.

²⁷ 該會議是由陸軍、皇家海軍和皇家空軍的最高階將領組成，提供邱吉爾最高階的軍事建議，但不直接指揮各戰區的英軍，雖然各戰區司令部都會直接向該委員會提交戰報與一切所要求的資訊。

美國參戰後，就立即創造了它自己的參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）和其附屬委員會。美國政府也創立一個和英國一起的聯合會議來進行戰爭——聯合參謀長會議（Combined Chiefs of Staff Committee）。雖然美國第一次參與這個委員會的首輪會議時因其財富、實力和生產戰爭所需的各種物資的能力而信心滿滿，英國人在委員會中的表現則更為優越與嫺熟。一名到華盛頓參與聯合參謀長會議的倫敦代表發現美國人「全然的愚蠢並令人毛骨悚然地緩慢」，重要的美國規劃人員也同意：

他們向我們蜂湧而來，恍若蝗蟲一般，但是帶著供給充分的計畫表和其他備有各種計畫的助理……。從一個仰視的視角看出去，很明顯的我們所面對的是對委員會事務有著數個世代經驗的世代，並有著合理化的觀點，他們讓我們實際上一直處於守勢。²⁸

但美國人學得很快，同一位美方的規劃人員在一九四三年十一月對他所屬政府部門的員工做評估，認為已等同於英國的標準。誠然，在一九九〇年代於美國政府中任職的官員，會發現已不容易找到一九四〇年代當時日常撰寫的分析報告的質量了。

關於全球軍事戰略的判斷必須連繫到如何組織工商業每一個主要面向的決定，在此，羅斯福政府與邱吉爾政府一樣也採用了委員會系統，產生越來越高的品質和持久的判斷。在美國，一九四一年時，「勝利計畫」（Victory Program）已經由跨部門分析加以研擬。羅斯福持續改進他協調工業動員和大戰略的方式，戰爭部（War Department）和美國陸軍在一九四二年有效地改組，並和戰時生產局（War Production Board）合作，第二年和一個更小型但甚至更精實的戰爭動員辦公室（Office of War Mobilization）共事，該辦公室由詹姆斯·貝爾納斯（James Byrnes）所領導。²⁹ 許多艱難的選擇浮現，但隨著時間的過去，這些單位的穩健性也愈形明顯。

²⁸ 英國的觀察是從一九四一年十二月的日記中陸軍准將魏安·戴克（Vivian Dyke）的加入，引自 Alex Danchev, ed., *Establishing the Anglo-American Alliance: The Second World War Diaries of Brigadier Vivian Dykes* (London: Brassey's, 1990), p. 80. 美國部分的引言則來自亞伯特·魏德邁（Albert C. Wedemeyer）准將對一九四三年一月卡薩布蘭加會議的描述，引自 Maurice Matloff, "Ground Strategy and the Washington Command," in Matloff, ed., *American Military History* (Washington, DC: U.S. Army, 2nd ed., 1973), p. 448. 魏德邁認為美國在一九四三年十一月的德黑蘭會議前在分析馬力方面已趕上英國。關於對英國與美國在決策的委員會系統上更廣泛的領略，參見 Maurice Matloff, *Strategic Planning for Coalition Warfare, 1943-1944* (Washington: U.S. Army, 1959); Alex Danchev, *Very Special Relationship: Field Marshal John Dill and the Anglo-American Alliance, 1941-44* (London: Brassey's, 1986); John Ehrman, *Grand Strategy: August 1943-September 1944* (London: HMSO, 1956); 和 John Colville, *The Fringes of Power: 10 Downing Street Diaries, 1939-55* (New York: W.W. Norton, 1985).

²⁹ 關於此系統的軍事面向，參見 Forrest C. Pogue, *George C. Marshall: Organizer of Victory* (New York: Viking, 1973); Stanley D. Embick, "The Joint Strategic Survey Committee and the Military View of American National Policy During the Second World War," *Diplomatic History* 6 (Summer

相反的，沒有一個國家比納粹德國更加專心致力於備戰，在權力集中到一個無情的獨裁者手中後，沒有一個將決策權威授與和委員會相類似的系統存在。其結果，關鍵決策由自主的組織或是直接由希特勒作成——他不斷地干涉各個部門或是對各個部門加以評斷。這些結果總結在歷史學家理查·奧弗利（Richard Overly）的《為何盟軍勝利了》（Why the Allies Won）一書中，其摘要如下：「很少有人質疑在整場戰爭中德國經濟所生產的武器，是遠遠不及於其原物料的資源、勞動力、科學技術和工廠樓地板面積所可能生產的數量。戰爭雙方的落差總是較天然資源的平衡更寬。誠然，直到一九四三年，較小的英國經濟生產在所有主要的武器等級，幾乎都是超過德國和其新歐洲帝國的數量……。」³⁰

許多美國和英國政府關於戰略、資源分配和採購的關鍵判斷，並不能完全直接歸功於法蘭克林·羅斯福或是溫斯頓·邱吉爾。這些領導者表明其偏好之處，常常遭到反駁、妥協、或是修正。在一個更大的意義上，這些強勢的戰爭領導者在允許他們的權威委託出去並因勸阻而轉向的這一方面，的確值得贊揚。他們了解在其所屬的多數決社會中，權力是被分享的，當適當的管理能夠使他們更睿智時，他們也緊緊掌握委員會系統：因此，羅斯福對陸軍參謀長喬治·馬歇爾（George Marshall）將軍予以尊重，邱吉爾對頑固的布魯克將軍則勉強忍受。

委員會系統的特殊性有多重要，可以從這些系統和其相關的素質如何快速地敗壞看出來。一九八二年，在思索對抗阿根廷以收復福克蘭群島時，余契爾首相召來一名有著資深經驗的退伍文職官員，該名官員其後吐露：「我們一起喝了杯琴酒，然後她問我『你如何實際上進行一場戰爭？』」他告訴她要如何成立一個戰爭內閣，並補充說：「無論有多麼困難，它必須要有定期的會議。」該名官員想的是諸如一九五六年蘇伊士危機這樣的災難，當時另一個領導人團體，儘管他們已有二次世界大戰的經驗，讓該危機「以一種倉促完成的方式反應，甚至幾乎是鬼祟的方式……，就我來看，把處理這種危險的方式作為典型，不把這件事當作一個在世界舞台上主要國家所從事的少見困難的冒險，而是試著把它運作成彷彿是洗私人的髒衣服一般，就像是我們當時所做的。」³¹

美國人也能夠輕易地忘記有品質決策的宗旨。到了一九五〇年，美國政府在北韓入侵南韓時，並沒有準備任何應變措施，而必須把訓練不精良的軍隊臨時拼湊成軍而從中學到血的教訓。不去更改前述在蘇伊士事件中對於英國決策的描述為「洗私人的髒衣服」——可以直言不諱地總結一九八六年年底將雷根政府帶到毀

1982): 303-21; 關於民間的面向，參見 Herman M. Somers, *Presidential Agency: The Office of War Mobilization and Reconversion* (Cambridge: Harvard University Press, 1950).

³⁰ Richard Overly, *Why the Allies Won* (New York: W.W. Norton, 1995), pp. 192, 198-99.

³¹ Hennessy, "A question of control," pp. 3-4, 8.

減邊緣的「伊朗軍售」(Iran-Contra)醜聞。我們目前仍不清楚雷根總統是否真的授權他的國家安全顧問,且該顧問的幕僚是否真的使用出售給伊朗武器秘密行動所獲的款項來資助尼加拉瓜反抗軍,而此舉直接藐視了國會對美國政府出售武器的禁令。任何像此種美國安排第三方國家援助反抗軍的事件,在一個正式跨部門的會議中討論,國務卿喬治·舒茲(George Shultz) 引用當時白宮幕僚長詹姆斯·貝克的話,主張說這樣的安排會是「一個可被彈劾的違法行為」。³² 該政策從此之後被以一種非正式的特別臨時安排的過程加以處理,使得雷根的授權,就如同從此專案中所蹦出來的分析殘餘部分一樣,渾濁不堪且短暫。

幸好有一位勤勉的歷史學家布萊恩·維拉(Brian Villa)的研究,一個紀錄最完善的「孤兒」行動的例子,就是一九四二年八月英裔加拿大人在被德軍所佔領的港口城市迪耶普(Dieppe)進行的突襲,結果是血腥地失敗,對主要的加拿大攻擊軍造成嚴重的損失。路易斯·蒙巴頓爵士(Lord Louis Mountbatten)所領導的聯合作戰司令部(Combined Operations Command)為該行動負責的組織,展現出(本章稍後即將討論)集體思維的每一個症狀,並在未得到來自邱吉爾首相、戰爭內閣、或是幕僚長會議必要的授權前就率自行動。³³ 這個例子相當有趣,特別是因為英國政府擁有適用人事程序所支持的高素質流程。維拉的研究顯出規律的行動渠道已經被邱吉爾所瓦解,他也觀察到警示和告誡如何更細微地變成沒有實際價值,並因官僚性的重覆行為而較不被注意。對他來說,雖然「最清楚的教訓」是人事程序:

一個未被紀錄的決定也許,也的確應該被認為是一個確定的標誌,代表著某些基礎性的事務在決策過程中走偏了;代表我們也應該尋找野心家的存在,他們把他們的計劃強行施加在應該知道更多的人身上;代表我們也應該尋求強勢的外部壓力透過決策過程而有長遠的影響——這個壓力是無法抗拒,並導致對責任沒有真正的接受(而因此沒有紀錄)的決定。這些所有都用以突顯在政治學文獻中應該再三強調的一點:決定基本上是承擔一個被提議行動的責任。³⁴

³² 在雷根面前,該討論在一九八四年六月二十五日的一場國家安全政策小組的會議中,貝克並未出席。雖然他隨後同意他曾對國務卿喬治·舒茲和其他人關於合法性方面的關切,貝克不記得有使用「彈劾的攻擊」一詞——雖然其他除了舒茲外的人記得他有使用該詞。Theodore Draper, *A Very Thin Line: The Iran-Contra Affairs* (New York: Hill and Wang, 1991), p. 76.

³³ 當邱吉爾在準備其回憶錄時重新調查該事件,此一事件及對該事件懷疑的方式,在戰時和戰後都靜默下來。參見 Brian Loring Villa, *Unauthorized Action: Mountbatten and the Dieppe Raid* (New York: Oxford University Press, 1989).

³⁴ Ibid., pp. 261-62. 維拉早期對幕僚長會議的觀察表示:「如果從一個全球戰爭龐大需要的更大的背景來評量他們,他們全部都是特別有能力的公務人員。在那樣的觀點下,迪耶普對他們來說只是一件相對小的事件。」(p. 260). 因此,在這些案例中追蹤和加強人事程序就更加重要了,因為在皇室中其高度的公共知名度和成員身份,蒙巴頓得以避免其他對於他自己認為「不過是戰爭中未加以紀錄的決定」這樣的情況做太多的調查。

透過澄清什麼是該做的，或是什麼是已經發生的，人事程序指派責任。藉由如此做，它們也指示出誰該擔負責任。

我們特意引用二次世界大戰做為委員會決策成功的案例，並將之對比於一個失敗的獨裁體系，作為對於威信一般困難的公共問題只能透過集中性權威加以解決進行有趣的對比。政治學者詹姆斯·威爾遜（James Q. Wilson）的觀察指出：「不論何時，當一個政治危機將注意力吸引到我們政府權威本身是廣泛分享的這一事實時，便會聽到呼喚『沙皇』以『一起阻止』，並『領導』對於愛滋、藥物濫用、污染、或是國防採購濫用的打擊。如果不談我們的政治文化，我們的政府形式無法適用於沙皇……。」³⁵就威爾遜的觀察，我們只多說一點，即美國的憲法，這一部堅固持久且高素質政策的政治結果，本身即是一個團體審議的獨特產物。³⁶

2. 「能動性」的問題：委託人、代理人、參與者—競爭的目標及不對稱的資訊

超越單一思維而增加決策過程中的參與者數量，有助於決策者閃避許多明顯的陷阱。決策者在眾多決策的危險中，將會對於議題比較不可能會有錯誤的認知、在選定某一目標時忽略相關利益、或是錯誤估算後果。但這些好處是要付出代價的：即納入額外的、自主的利益。肯尼斯·阿羅（Kenneth Arrow）在其「不可能定理」（Impossibility Theorem）演示，在僅僅只有三名參與者的狀況下，每個人對於三種不同選項有著不同的偏好，在滿足理性選擇的最低傳遞性要求，即分享一個共同的邏輯依據，就變得不可能達成決定。偏好的排序將會受到扭曲，或是某些成員的偏好將凌駕其他人的偏好之上。³⁷肯尼斯·謝普瑟（Kenneth Shepsle）精簡的總結表示，阿羅的定理因此「告誡勿將個人特質賦與團體之上。個人是理性的，但團體不是，因為團體可能甚至沒有可傳遞的順序偏好。」因此，

³⁵ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), pp. 271-72.

³⁶ 一個細緻的說法，參見 Jack Rakove, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution* (New York: Knopf, 1996).

³⁷ Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 59: 「如果我們排除效用在個人間比較的可能性，那麼從個人喜好過渡到令人滿意的並可定義廣泛的個人順序設定的社會偏好，其唯一方法若非強行施加時即為專橫的。」關於在投票和其他團體選擇的形式的操弄或對偏好不完全的解讀，特別參見 William H. Riker, *The Art of Political Manipulation* (New Haven: Yale University Press, 1986); 及 Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco: W.H. Freeman, 1982). 也參見 Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958); Robin Farquharson, *Theory of Voting* (New Haven: Yale University Press, 1969); Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory* (New York: Cambridge University Press, 1986); 及 William H. Riker and Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973).

謝普瑟提出一個令人煩惱的問題：「如果此點為真，那麼要如何能參考一個團體的意圖呢？」³⁸

核心要點是簡單的，但其可能的意涵卻是深遠的。當出現要做出決定的問題時（舉例來說，要買哪一部車），有著統一性目的和目標、檢視選項、評估成本效益、並做成一個深思熟慮的選擇，這樣一個決策者的形象，大致上捕捉了形塑我們選擇的心智過程。因此諸如經濟學者關於價格重要變化效果的主張或是其他車輛的安全性考量，這些力量影響了我們（或其他消費者）決策的做成。當同樣的問題在一個涉及了數人的共同決策過程中出現時，分析家常錯誤地試圖將該決定模塑成彷彿由一個單一決策者所做。這一點在一個人為虛擬的例子中更容易加以闡明，例如在囚徒困境中，二個決策者有著相互競爭的目標或是不同的支付函數；同樣清楚的例子像是，如果我們反省關於配偶或同伴在關於度假計畫的決定，例如說一位想要去山上而另一位想要去海邊，或是如果其中一人喜歡溫暖的天氣而另一個喜歡寒涼的溫度。

在過去二十年，在「委託者—代理人」（principal-agent）問題的標題下已發展出熱烈的討論，尤其是在經濟學領域。決策者是委託人，和其他的參與者—代理人—接觸，以建議或協助其決策或是採取行動。在理想的理論範例中，代理人被設想為一個本質上作為委託人為了執行一個其所欲功能的機械性工具—舉例來說，提供更多的資訊協助委託人判斷如何能最佳地執行一個決定。然而，在真實世界中，例如當你會見一名醫師或是律師時，你選擇代理人並且是做最後決定的委託人，但關於癌症的病徵和其各種治療的方法，醫師一般比你這個做決定的人所知道的，簡直相去不可以道里計—就如同律師一般遠遠知道更多侵權行為法和個人損害的法律。雖然最終只有你能做決定，但說你決定了選擇的內容則是不正確的。當你在考量是否要動手術，你從代理人身上所接收的訊息及其判斷是關鍵的。你非正式的選擇很可能比起在沒有專家建議之下會做得更好，你也必須承認這個互動涉及不對稱的資訊和專業，而客戶和專家的利益不必然是一樣的。律師和醫師可能在費用上有所利益，他們能夠因為不同的選擇來收費，或者他們可能發現一些選擇在智識上或是專業上更加有趣。

在絕大部份複雜的決策過程中，委託人所接觸的個人為代理人，也同樣擁有自身的利益、資訊和專業，並無法簡單地傳遞給委託人。即便是在一個清楚的科層制中，一個單一個人所做的決定，實際上由名目上代理人做為積極的參與者，他們確保將適當的關注放在特別的利益上，並確實代表該利益而取得決定的正當化目的。因此，在絕大多數複雜決定的問題中，代理人同時也是「參與者」（players），不只是忠誠地代表其委託人的利益。我們大多數都聽過或使用過

³⁸ Shepsle and Bonchek, *Analyzing Politics*, p. 71.

這樣的詞彙：「瓊斯不是該議題的參與者。」參與者是那些有權力影響決定或行動結果的人。

在第三章描述模型二時，我們也詳細指出一些組織和組織文化形塑個別成員偏好的方式，此處我們的重點補充了該討論，但在兩個面向上超越了該項討論。由組織行為來解釋行動，是將那些特別個人的認同當作實際上不相關的事來對待；組織設計其專業常規恰恰是為了達到這樣的不相關性。而在此處我們所處理的個人，超越常規之外而變成積極的、有策略性的參與者。這些個人時常感到一種特別的負擔，就像大使對政府其他人代表其組織或利益社群，但是在他們個別的觀點中，其個人的計算就是政府最佳的選擇，而他們引領議價的優勢而使其得以發生的效果是重要的。

尋求防止目的性決策的「能動性問題」中負面結果的機制，是一個現在進行式，一些經濟學家呼籲複雜的程序，透過「無償分享所有資訊」的方式或是安排一些促使代理人主要的利益接近他們委託人利益的動機，以消除資訊的不對稱性。但是如同阿羅所指出的，最具有前瞻性的觀點落在傳統對過程的經濟分析之外，而傳統的經濟分析所著眼的過程在創造信託責任、培養專業素質，和提高代理者對其聲望的關切。³⁹ 但這些方法才要開始處理政府決定過程中的挑戰，在這個過程中，會接觸數十名代理人，每一位體現不同的利益、目標和專業知識。

這些在代理人和參與人方面複雜性的層次，在柯林頓總統發現美國承諾提供二萬名軍隊介入波士尼亞的時候顯得如此鮮明而清晰。在一九九五年六月一個夏天的夜晚，在一場白宮邀請法國總統希拉克的晚宴結束之際，助理國務卿理查德·霍爾布魯克（Richard Holbrooke）有一個短暫的機會和得到片刻空閒的柯林頓總統搭上話。柯林頓當天早上已經聆聽了一場關於在波士尼亞遭到圍困的聯合國維和部隊的簡報，他的助手們爭論如果聯合國部隊（由法、英、荷分遣部隊所主導）決定要撤退，美國政府有義務做些什麼。霍爾布魯克描述這次的交談：「我不願毀了一個如此美好的夜晚，總統先生。」我開口說道：「但我們應該把一些事情講清楚……。在現存的北約計畫之下，美國已經承諾若聯合國決定撤退，將會派遣軍隊到波士尼亞。恐怕我們可能沒有太多的彈性空間。」

總統略為訝異地看著我，他問：「你是什麼意思？如果且當時間到了，我將決定軍隊的議題。」

有片刻時間我們靜默了。我說：「總統先生，北約已經批准了撤退計畫……，它內建了高度的自主性，特別是自從我們公開地自我承諾若聯合國決定撤退，我們會援助北約軍隊。」

³⁹ 參見 John Pratt and Richard Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business* (Boston: Harvard Business School Press, 1991), 特別是阿羅、羅伯特·克拉克（Robert Clark）和馬克·沃夫森（Mark Wolfson）所撰寫的章節。

總統看著「國務卿華倫·」克里斯多夫，問道：「這是真的嗎？」

克里斯多夫簡潔地說：「是的，看起來是如此。」

「我建議我們明天再談談此事。」總統冷冷地回應，然後就不發一語牽著希拉蕊的手一起離開了。⁴⁰

數個月前，在說服盟友出兵波士尼亞的時候，柯林頓曾提議若他們遇到麻煩而撤退時會予以協助。盟國出了兵，而柯林頓的注意力轉移到其他急迫的問題上。於此期間，北約準備好了一份詳細的計畫，由五角大廈的專家幫忙起草，主張二萬名美國大兵在緊急狀況下為了安全撤退的效果而部署於波士尼亞。北約理事會在美國代表的贊成票下批准了該計畫，該名美國代表回過頭來對總統底下的官員產生影響。但很清楚地，從上述的對話中，柯林頓總統並不了解「他的」政府做了什麼決定。

緊急情況現在已經浮現，而柯林頓面臨了另一個決擇。他面對長達數百頁的計畫，而他從未讀過，他也未被簡報過這些具體詳述的軍事行動的細節。準備這些計畫的士兵們也沒有什麼興趣去波士尼亞，同時這也是軍方和五角大廈的文官一直反對的，但他們下定決心，若美國大兵要去，他們要有足夠的武力處理危險的工作。柯林頓也面對像是霍爾布魯克這樣的外交官，其每天所關切的乃是緊張不安的北約同盟的焦慮。霍爾布魯克認為如果柯林頓現在不遵守美國的承諾，「所造成指責的結果可能會終結作為一個有效軍事同盟的北約，因為英國和法國已經私下對我們〔即，對霍爾布魯克和他國務院的同僚們〕有這樣的表示。」霍爾布魯克反過來表示訝異和警覺，當他催促五角大廈進一步和他與克里斯多夫討論五角大廈關於美國干預波士尼亞長達兩年計畫的細節時，是在前述與總統對話的六天前進行。⁴¹ 正全神貫注於國內事務及和新選出由共和黨所掌控的國會之間的對抗，柯林頓因此有一個選擇—但此一選擇在那一點上對其參與不利。他得以在兩個選項間做選擇，一是下令數以萬計的美國大兵前往波士尼亞以協助撤退，或是派遣同等數量的部隊進行一個更有希望的任務。

柯林頓、五角大廈的高級官員、國務院外交官三者各自的利益和目標決談不上一致，他們的資訊和專業知識也極度地不對稱，他們互動的結果無法平等地反映所有行動者的偏好。反之，某人必須調整並讓步，而那個某人結果是柯林頓總統。五角大廈的擔憂本質上是防衛性的，反而是那些在國務院的人，尤其是霍爾布魯克，成為鼓吹者：「我們必須找出一個避免聯合國撤退的政策，因為那意味著美國更大程度的涉入。」美國可以使用其軍力壓迫戰鬥人員，如此一來它就不需要使用其自身的軍力從其中撤退。但華盛頓的政治鬥爭尚未解決（而柯林頓的

⁴⁰ Richard Holbrooke, *To End a War* (New York: Random House, 1998), p. 68, emphasis added; 同時參見 Mark Danner, "Slouching toward Dayton," *New York Review of Books*, April 23, 1998.

⁴¹ Holbrooke, *To End a War*, pp. 66-67.

國家安全顧問安東尼·雷克(Anthony Lake)試著為其委託人接觸一個不同的「代理人」，企圖迫使霍爾布魯克離開核心的行動渠道)。另外數千名波士尼亞人民即將遭到屠殺，克羅埃西亞將繼續攻擊，而北約的盟邦們，在受克里斯多夫所支持的霍爾布魯克最後得以贏得這一爭辯前，則決定自行開始移動。⁴²

3. 參與者：誰參與？

如同波士尼亞的例子所表明的，多人過程所做選擇的結果無法在不知曉誰是參與者，又扮演何種角色的情況下加以預測。此一單純的主張已經在社會心理學者的實驗室實驗中一再地被呈現，這些實驗設定不同的個人群組解決同樣的問題。該主張也已經讓那些以「選擇哪些人做決定」為生的人充分地了解——舉例來說，訴訟律師選取陪審團。一九六三年，種族主義者三K黨徒在密西西比州藐視法律，誇口表示該州的白人陪審團不會對殺了黑人的白人受審者定罪。三十年後，他們因為這樣的殺人行為被密西西比州的陪審團給定了罪，該陪審團的組成有黑人也有白人。反之，一個被陪審團無罪釋放最有名的黑人是辛普森(O. J. Simpson)的殺妻案，儘管在接續下來的民事案中全部為白人的陪審團判他有罪。雖然民事訴訟是在不同的規則及不同的證明要求下聆聽新的證據，其他的參與者也有所改變，有新的法官和新的律師。另一個重要的差異在於在刑事案件中，辛普森只是一位被動的參與者，行使他保持緘默的權利；在民事案中，這個權利被剝奪了，辛普森作為訴訟中一名主要證人的角色，必須是一位積極的參與者。參與者的改變使得該案例的呈現及結果有了戲劇性的改變。

政府工作的退伍老兵注意到人格特性的不同組成會改變政策的結果。達曼在其關於一九八一年雷根減稅法案的描述中，不僅將注意力放到雷根個人人格特質的重要性上，他也指明一位特別精力充沛的企業家，大衛·史塔克曼，對該政策的影響力。因為在團體選擇中參與者的認同相當重要，參與者的選擇因此成為決策過程中的一個主要變項。當柯林頓總統在一九九三年一月創設了一個總統級的國家醫療改革特別工作組(Task Force on National Health Reform)，策劃重新建構一個國家健康保險體系，他最重要的初步決定是以他的妻子，希拉蕊·羅登·柯林頓(Hillary Rodham Clinton)做為該工作小組的負責人，並將日常運作的責任交由艾拉·瑪格奈納(Ira Magaziner)。這兩人皆非來自現行行政部門內部。不論是好是壞，但確定是總統事前所無法預料的，這些參與者的判斷大大地影響了柯林頓所收到的建議內容。⁴³

如同在模型二的討論中所表明的，代表某個組織的參與者在過程中通常受到組織關鍵工作、任務、程式計畫、常規，和與之相關的文化等概念的影響。一個

⁴² Ibid., pp. 67-68.

⁴³ 在人事選擇方面，參見 Haynes Johnson and David S. Broder, *The System: The American Way of Politics at the Breaking Point* (Boston: Little, Brown, 1996), pp. 98-108.

過程的組織者也許是如此期望的，尋求確保目的性的行動能夠對照該組織代表記在腦中的合適性檢查表加以評估。除非他們對於特定組織或一個較大組織的次級單元，及其自我獨特的習慣和檢查名單有充分的了解，他們可能會發現自己大吃一惊，就像柯林頓總統在他的第一任內發現他主要倡議的失敗一樣。

約翰·史坦布魯納（John Steinbruner）引人爭議地概括指出高層決策者擁有更大的自由追求他們個人的目的，做更多「不受約束的思考」（uncommitted thinking）；另一方面，專家更加可能受到他們所專精的知識領域中的社群「理論思維」（theoretical thinking）特性的影響；低層的官僚則更可能展現模型二中所描繪的「窠臼思維」（grooved thinking）。⁴⁴ 休·赫克洛（Hugh Heclo）則突顯出政治受任者與官僚間可預測的差異。「政治行政部門在處理統治的問題上並無共同的文化，而且他們很少能相處夠久的時間，或是彼此間有足夠的信任而能夠得到共同的文化。政治領導力是短暫的，因為它仰賴特殊的個人和其外部權力變動的供給。」另一方面，官僚權力「是不成問題且耐久的，它會主動地附著於那些持續運作政府機器的人們身上。」⁴⁵

在選擇其健保工作組的領導人時，柯林頓有意地尋找他認為（持有）不受現存組織邏輯所阻礙的觀點的人。然而，他所找到的是有著強硬思考和固有運作方式習慣的個人，即史坦布魯納所稱的「理論思想家」。雖然取代了政府官僚的習慣，在瑪格奈納的例子，柯林頓挑選的人則具備了在私部門諮詢工作上所得到的習慣。

團體選擇的研究者已經顯示個人如何能夠深層地不只受到他們的組織背景所影響，同時也受到和志同道合的專業人士所形成的相關社群的影響，這些專業人士因其選擇的專業知識領域而分享獨特的世界觀。⁴⁶ 此種「知識社群」（epistemic community）在一九五〇年代在限武領域的研究中得到確認，其後並具體化在一個新的組織中（軍備控制和裁軍署），該組織的創設是為了確保其觀點能定期地在國家安全政策的審議中呈現。⁴⁷ 經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）中充斥著典型的專業經濟學家並非偶然。

⁴⁴ John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

⁴⁵ Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Washington: Brookings Institution, 1977), p. 7.

⁴⁶ 此一學術領域的介紹，參見 Ernst Haas, "Collective learning: Some theoretical speculations," in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview, 1991), pp. 62-99; Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination," *International Organization* 46 (Winter 1992): 1-36.

⁴⁷ 關於限武「社群」的興起，參見 Emanuel Adler, "The emergence of cooperation: National epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control," *International Organization* 46 (Winter 1992): 101-46; Coit D. Blacker, "Learning in the Nuclear Age: Soviet Strategic Arms Control Policy, 1969-1989," in Breslauer and Tetlock, *Learning in U.S. and Soviet*

理查德·貝茨（Richard Betts）告誡我們不要假設來自同種組織（如軍隊）的所有官員是相像的：「官員的立場常常依賴於其所坐的職位，但士兵擔任不同的職務。」不同的軍種之間、同一軍種內的不同兵科間、兵科內不同小圈子間、「五角大廈」官員和那些在戰場上的軍人間，都存在著差異。貝茨補充說：「那些在同一個辦公室的人……有時有著極大差異的觀點，僅僅是因為他們是不同的人。」他們有著不同的經驗、信仰、態度和風格。一位老於經驗的將軍反省表示，除了在一個旁觀者的心中，一個「軍人心態」（military mind）並不存在。⁴⁸

在每一個層次，官員們對誰參與決策團體做出判斷，如同我們已經看到的，許多的注意力時常放在那些將要代表一個團體的平衡觀點上。跳到被一個特別幹練的前國防部長，羅伯·羅威特（Robert Lovett）所稱的「『同時發生』的旋轉木馬」上的誘惑是很嚴重的。羅威特憂懼「除非小心且大膽的監管，[該誘惑]能夠變成委員會滋生的沃土，以致在整個行政部門上覆蓋著一層厚厚充滿防腐香氣的氛圍……，這個想法似乎已經不脛而走，只是因為某些決定可能影響你的活動，你自動地擁有參與其做成的權利。」⁴⁹

4. 決策規則

決策對於團體選擇的影響最清楚之處，莫過於當選擇是以正式投票所做成時。在某組規則下依照某種投票的方式所決定的議題，和在另一套規則下所做成的決定可能十分地不同。舉例來說，因為條約具體化了對於國家最隆重的約束，美國憲法便要求在條約生效前，需要參議院三分之二以上的同意票予之批准。

這個要求參議院超級多數才能批准條約的決策規則的一個效果，即擴大了在談判條約過程中關鍵參議員的角色。國務卿喬治·馬歇爾（George Marshall）邀請了參議院的多數黨及少數黨領袖參與一九四七年和蘇聯談判的代表團，卡特政府允許國會議員在美國代表團和蘇聯在戰略軍備控制會談中擔任顧問的角色。雷根政府試圖逆轉這個先例，但必須緩解並接受一個正式的參議員軍備控制

Foreign Policy, p. 429; 及 Robert A. Levine, "The Evolution of U.S. Policy toward Arms Control," in *ibid.*, pp. 135-57.

⁴⁸ Richard K. Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises*, Morningside Edition (New York: Columbia University Press, 1991), quotes from pp. 116, 170. 這段來自將軍的引用是來自一場貝茨的面訪，感謝 J. 勞頓·柯林斯（J. Lawton Collins），*Ibid.*, p. 171. 貝茨補充了一段對於愛德華·蘭斯戴爾（Edward Lansdale）頗具洞察力的簡單描繪：一個名義上的軍人但和任何模式都不符合，既是一名自由主義的理想主義者，有時候也是一位情報官員，沒有堅實的組織基礎，但歷年來又對軍方和政府政策施展相當大的影響力。參見 *Ibid.*, pp. 172-74.

⁴⁹ Testimony of Robert A. Lovett to the Senate Subcommittee on National Policy Machinery, Committee on Government Operations, 23 February 1960, in Henry M. Jackson, ed., *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level* (New York: Praeger, 1965), pp. 78-79. 如同理察·哈斯（Richard N. Haass）在《說服的力量》（*The Power of Persuade*）（Boston: Houghton Mifflin, 1994），第 157, 163-66 頁中所強調的，謹慎的官員在判斷哪些會議要避免而哪些又要參與上是思慮良深的。

觀察團 (Senate Arms Control Observer Group)，該觀察團成為條約做成過程中一個突出的特徵。美國在談判中的立場吸納了那些參議員的關切，因為他們能夠影響可能造成阻礙批准的足夠票數，蘇聯政府因此時常抱怨他們被迫談兩次：第一次和美國政府談，然後和參議員談。諷刺的是，因為俄羅斯現在已經創設了一個民主立法部門，也同樣必須批准條約，俄羅斯的杜馬⁵⁰拒絕批准第二階段裁減戰略武器條約 (START II)，現在被聽到抱怨必須和兩個獨立政府談判的是美國政府官員。

面對參議員批准所造成的嚴重障礙，第二個發生的不曾預期的效果，則是國際承諾高度依賴透過不需要參議員投票的「行政協定」，或者總統可能單純和其他國家平行行動。在美國憲法通過後的前一百年間，多數的國際承諾採用條約的形式，在下一個一百年間，超過百分之九十則是以行政協定加以處理。⁵¹當然，這使得國會予以反擊，尋求其自身非正式且較不顯眼的方式來影響行政首腦。⁵²

以正式投票所決定的選擇，其關鍵的問題包括：(1) 每一個參與者擁有的票數（在民主選舉中每一位公民有一票，但在機構中，像是國際貨幣基金政府成員的票數是受其經濟標準所加權，舉例來說，美國有百分之十八的票數）；(2) 是否任何一位參與者都具有否決權（舉例來說，聯合國安全理事會的五位常任理事國）；(3) 決定是否以簡單多數決或要求絕對多數決（例如條約的批准需要三分之二的多數），甚至是全體一致同意（就像是北約理事會中的決定）；⁵³ (4) 選票比例的要求是否為全體選民，或只是出席的成員；⁵⁴ (5) 選民是否要公開投票（如同今日的美國國會或是聯合國）還是秘密投票（例如美國全國性的公民選

⁵⁰ 指俄羅斯國會。

⁵¹ 參見 James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), Table 3, p. 82.

⁵² 「國會能夠影響外交和國防政策的主要方法有四，其中只有一種——實質立法——是公開且明白的，其他三種——預期性反應、程序立法、意見架構——是比較不那麼明顯但也相當重要的……我們認為一些觀察者錯過了國會中大部分的行動，因為他們忽略了在某些較不可見的範疇中的事件……。」James M. Lindsay and Randall B. Ripley, "How Congress Influences Foreign and Defense Policy," in *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ripley and Lindsay, eds. (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993), p. 35.

⁵³ 關於第二點及第三點的影響，特別參見 Keith Krehbiel, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking* (Chicago: University of Chicago Press, 1998)，解釋了二種超級多數決程序（三分之二通過駁回總統的否決及需要 60 票來阻止參議院的議事阻撓行動）如何結合起來，讓絕大多數缺乏這些超級多數決——不能贏得否決和議事阻撓「轉動」的議案——的行動受挫。

⁵⁴ 在一九七〇年代的參議院改革中，中止辯論提付表決的規定從出席議員的三分之二（即若有 100 位出席，其中的 67 位）改為 60 位參議員，目的在使終止辯論提付表決能夠容易些，並降低議事阻撓手法的使用。事實上，這項改變可能使議事的結束更為困難。

舉)；⁵⁵ (6) 選民全體的數量，會推動必須調和的偏好的數量；(7) 議題在選票上如何以選項的方式表達；⁵⁶ 以及 (8) 選票被採行的順序。⁵⁷

正式的決策規則只不過是一個更大的規則和規範「所交織而成的織錦掛毯上一股最顯眼可見的花線」，而這些規則和規範的交織構成了賽局的規則，這些規則正式和非正式地形塑團體成員關於他們要如何互動的經驗。社會心理學者已經將這些規則分門別類，從那些似乎允許問的問題到以合適的方式表達異議的問題。⁵⁸

在較不正式的決策過程中，選民很稀少或是選民只是單純例行公事的確認一個已經做成的決定，決策規則也許仍然是重要的，但是以一種較為細微的方式出現。已經建立且持續存在的團體和臨時性團體的行為表現十分不同，絕大部份持續性的團體展現出對於年資，並時常對成員所被承認的利益或是專業領域表現尊重；小型的團體，例如跨機構的委員會、國會委員會、或是陪審團，多為共識尋求傾向；要求全體一致贊同或是幾近一致贊同的決定過程所產生的選擇，會在與單一決策者的行動比較時加以展現。有一個讓人熟悉的傾向，即所接受者為最簡單或是最模糊選擇，則其公分母最低。勝出的選項時常以一種較不具有操作性的，一般化共性的方式加以闡述，將更激烈的議價轉移到那些必須選擇該選擇將要如何加以執行的下屬身上。

5. 架構議題和設定議程

一個團體如何回應一個問題，或是它是否回應，常常有賴於該問題是如何被架構出來及如何進入團體的議程之中。約翰·金登 (John Kingdon) 提供了一個令人信服的架構，來解釋在決策過程中議程是如何形成的，他辨識出三種決策中事件的系絡。個人在「問題系絡」(problem stream) 中辨別問題，所產生的公共政策的提案在「政策系絡」(policy stream) 中發生改變，並在「政治系絡」(political stream) 中從事政治活動，諸如壓力團體遊說和競選行為。將一個想法從公共議程移向決定議程需要這三道系絡的匯集，問題必須和政策想法相

⁵⁵ 公開投票使得計算投票者數目更容易。在一九七一年改革以前，絕大多數的國會投票並非公開紀錄的，自從此項改變後，國會議員已經更直接向選民和監看的利益團體負責。

⁵⁶ 杜肯·布雷克 (Duncan Black) 的《委員會和選擇的理論》(The Theory of Committees and Elections) 一書顯示不同的決策規定如何能導致任何一個被選出來的選項。要限制此種潛在的不穩定性，絕大部分的團體發展出其他的規則——舉例來說，國會的結束規定約束了全院表決和管轄的分離。這樣的限制產生了「結構引導的均衡」(structure-induced equilibria)，如同在下面文章中所顯示，Kenneth A. Shepsle, "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting," *American Journal of Political Science* 23 (1979): 27-60.

⁵⁷ 案例分析見 David P. Baron, "A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization," in *Positive Theories of Congressional Institutions*, ed. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995).

⁵⁸ 對於這十項規範的名單，參見 George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p. 99.

交，而政策想法必須被加入友好的政治勢力中。這三股系絡很少自然地交匯，反之，在一位政策企業家（policy entrepreneur）提出提案後，它們才會結合在一起。⁵⁹

政策企業家，依照金登的主張，能夠將這些系絡收到一起並說服決策團體將關注力放在他們的提案或是問題上，透過（1）控制負責決策團體的議程和（2）讓該問題看起來特別有吸引力或是以緊急的語彙來架構問題。「企業家可以在很多地方發現，在政治系統中沒有單一正式的位置甚或非正式的位置能夠壟斷他們。」但是金登發現「當進行某些案例研究時，我們幾乎總是可以準確定位某個特殊的個人，或最多數個個人，他們將一個主題推到議程上和進入制定頒行的位置上。」⁶⁰

問題的確證在設定議程上至關重要，一個提案如能令人信服地與一個已經被認為重要的問題相連繫，則出現在議程上的機會會大幅地提昇。議程也會依據政治系絡的變化而加以設定：例如，國家氛圍的擺盪、新政府被選出、或是新利益團體的興起。高明的政策企業家充分利用重要問題或政治系絡中的變化，而以該團體自身提案和想法的語彙來規劃闡述其議程。

一九八三年時雷根宣布戰略防禦倡議（Strategic Defense Initiative, SDI）來捍衛美國國土並對抗敵人的彈道飛彈。依據總統所表述的，其目標在於「讓蘇聯的核子武器萎縮無能而被廢棄。」十五年以來花費超過 750 億美元後，沒有任何一個目標出現在我們的視線範圍內。該倡議常被稱為「星戰」（Star Wars），對各式各樣帶有不同目標的聽眾十分有吸引力。雷根的特別決定和他令人吃驚的宣布時機常常被歸功於雷根對於其擁護者的想法和熱情在科學社群中的魅力。但是就如同盧·坎農（Lou Cannon）對這段歷程的探索檢視所顯示的，同樣重要的是該時期雷根的副國家安全顧問的企業家技巧，該顧問為海軍陸戰隊軍官羅伯特·麥克法蘭（Robert McFarlane），當時他的名聲並不顯。對麥克法蘭來說，戰略防禦倡議和防衛美國城市免於蘇聯飛彈或弱化核武的關聯比不上和一個更具優先性關切的關係，即克服阻礙新一代美國陸基洲際彈道飛彈採購的僵局⁶¹，他因此視戰略防禦倡議為解決此一問題的機會。或者他可以這樣主張，

⁵⁹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Longman, 1995); 也參見 Robert Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication* 43 (Autumn 1993): 51-58. 在重要立法的例子中，克里赫比爾（Krehbiel）主張在政治系絡中的機會主要被連接到那些暫時團結總統和國會多數偏好的選舉震撼上（例如，達曼對於一九八一年減稅的描述）。Krehbiel, *Pivotal Politics*, pp. 54-72, 建立在 David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990* (New Haven: Yale University Press, 1991).

⁶⁰ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 179, 180.

⁶¹ 在此作者指的是 MX 飛彈，當時他是美國準備用來替換「義勇兵」洲際彈道飛彈的下一代洲際飛彈。但是有極多的爭論，支持者認為它的威力更大、也更加精準，反對者則認為經費耗資過

即便是一個薄弱的防衛系統也可能足以擾亂蘇聯的一次襲擊而保存美國新洲際飛彈的價值。麥克法蘭在參謀首長聯席會議的成員中找到一位支持者，海軍上將詹姆斯·華金斯（James Watkins），他協助麥克法蘭取得其他參謀的支持。在和總統及聯席參謀一場關鍵的會議中，麥克法蘭和華金斯提出戰略防禦倡議，作為一個能夠完全擊退一場蘇聯飛彈攻擊的系統，國防部長卡斯帕·溫伯格（Casper Weinberger）認為此一想法難以置信而不同意。在不知華金斯已經做了布置作業並在會議前已確保其他參謀同僚的支持，雷根詢問其他參謀對此計畫的看法。一個接著一個，每個參謀都同意麥克法蘭和華金斯。⁶² 麥克法蘭因此讓此一奇怪的過程成形，導致該決定的正式宣布，不但讓美國人民大吃一驚，也讓雷根政府中自己的關鍵官員大感訝異。

倡議也可能來自國會中的政策企業家。後冷戰時期截至目前為止，美國對蘇聯最重要的政策倡議不是來自首要的行政官員，而是來自國會中的領袖，他們不但將問題放到議程上，並立法通過處理的行動計畫。「納恩—路加」（Nunn-Lugar）是提供基金援助俄國和其他前蘇聯國家保有核子武器和可使用核子原料武器的立法計畫的正確名稱，這個概念源於國會議員萊斯·亞斯平（Les Aspin）的提案，從國防預算中提撥十億美元作為對蘇聯針對性經濟目標援助的基金。該提案失敗後，（喬治亞州民主黨）參議員山姆·納恩（Sam Nunn）及（印第安納州共和黨）參議員理查德·路加（Richard Lugar）在一九九一年秋天接手領導此一倡議，並贏得在參眾兩院調和法案中增加五億美元到國防預算授權法案。行政部門在此未能提供任何的援助，但也沒有做一些掣肘行為。這個計畫成為美國協助俄羅斯和其他前蘇聯國家工作成就中的核心，將約莫 14,000 項戰術核子武器和超過 4,000 件戰略核子武器從非俄羅斯國家帶回到有著更為集中管理的俄羅斯，它也開創了一個現行在俄羅斯自身內部確保那些武器和原料安全的努力。

一個團體要能發揮功能，必須對其為何組成、討論的議程，和要做的決定方面有某些共同的了解。因為個人也許以極端分歧的方式定義問題，議程的定義和決定的情境可能舉足輕重。有時候團體名義上的領導人會這樣做，但時常該工作是由組織中具有領導行動責任的執行秘書所扮演。⁶³ 因此，在政府中，我們能夠頻繁地察覺出在寧靜的幕後，有著對於「由誰來起草會議報告」的鬥爭，包括團

鉅，且義勇兵飛彈的數量和威力已足數需求。

⁶² Lou Cannon, *President Reagan: The Role of a Lifetime* (New York: Simon and Schuster, 1991), pp. 319-33.

⁶³ 更多關於議程控制，參見 Michael B. Levine and Charles R. Plott, "Agenda Influence and Its Implications," *Virginia Law Review* 63, no. 4 (1977): 561-604; 和 Baron, "A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization"; 也參見 James M. Enelow and Melvin J. Hinich, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp. 131-47; 和 Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review* 81 (1987): 85-194.

體可能會選擇實行的相互競爭草案的提議。特別重要的是一個被迫行動事件（action-forcing event）被定義、替代選項被界定、或是一個非操作性目標被轉換成一組擬議的操作性目標的方式。⁶⁴

社會心理學家已經觀察到人們經常以違反理性選擇原理的方式做決定。舉例來說，相較於為了比例相稱的利益而冒險，人們較不願意為了損失而冒險。因此，決策者仍然強烈地受到問題被架構而呈現給他們的語彙所影響，意即他們是選擇避免損失或是尋求利益。⁶⁵ 政治學家齊偉·摩茲（Zeev Maoz）曾經發表過關於短視決策的文章，其中，決策中的每一小步累積起來變成一個大的選擇，而此一選擇能夠以「切香腸戰術」（salami tactics）加以操弄。他提供的例子為一九八二年以色列入侵黎巴嫩，以色列國防部長阿里埃勒·夏隆（Ariel Sharon）打算入侵黎巴嫩摧毀巴勒斯坦的軍隊及基地、迫使敘利亞軍隊離開該國，並建立一個友好且會和以色列簽署和平協定的中央政府，這個計畫需要征服該國大半地方，包括其首都貝魯特。在以色列首相梅納赫姆·比金（Menachem Begin）的支持下，夏隆在一九八一年十二月在以色列的內閣會議中提出他的計畫，但內閣中沒有其他成員支持，故其計畫遭到否決。夏隆帶著一份縮小規模的計畫回到內閣，之後還有另一次—在其後的數個月內，他遭遇了對其四份接續的提案的抗拒與拒絕。最後，他要求一次空襲行動並得到同意，他希望該空襲會挑起報復行動，而允許他將之擴大為戰爭，但報復行動並未發生。一九八二年五月，夏隆最終贏得內閣多數去支持一場有限的入侵行動，但異議的部長也高達七位之多，該計畫因此束之高閣。最後到了六月，緊接在一次於倫敦企圖殺害以色列大使的事件後，內閣同意了一場小型的，二十五哩範圍的入侵襲擊。⁶⁶

作為國防部長，夏隆統領攻擊部隊，有意地將以色列部隊移往一處假使以色列部隊要被妥適保護住，則必然會和敘利亞發生衝突的地點。因此接踵而來發生了一連串的事由，讓內閣發現他們不得不在每一次小的決定後再做下一個，結果累積成為一起六個月前他們所否決的大規模入侵計畫。當這個態勢變得明顯，夏隆和其被捲入的內閣同僚被推到一個失敗賭徒的處境：停止攻擊將意味著承受一筆確定的損失；繼續下去可能在增加損失之際獲取最終成功而得以正當化所有代

⁶⁴ 關於替代選項的明確說明，參見 Zeev Maoz, "Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings," *World Politics* 43 (October 1990): 77, 86-87; 關於操作性目標，參見 Philip Zelikow, "Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again," *International Security* 18 (Spring 1994): 143-72.

⁶⁵ 參見，例如 George A. Quattrone and Amos Tversky, "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice," *American Political Science Review* 82 (September 1988): 719-36.

⁶⁶ Maoz, "Framing the National Interest," pp. 105-06. 摩茲所仰賴的兩個主要來源為 Avner Yaniv, *Dilemmas of Security: Politics, Strategy, and the Israeli Experience in Lebanon* (New York: Oxford University Press, 1987); 及 Zeev Schiff and Ehud Yaari, *Israel's Lebanon War* (New York: Simon and Schuster, 1984).

價的可能性。⁶⁷ 在每一個關鍵決策點，夏隆將選擇架構為現在確定的損失與未來勝利的希望之間。最終，其結果對以色列而言同時在戰略上及國內政治上都是損失慘重的。⁶⁸

6. 團體思維

社會心理學對於政府決策一個重要的洞見是艾爾芬·賈尼斯（Irving Janis）的「團體思維」（groupthink）概念。⁶⁹ 賈尼斯和其他人已經指出，關鍵政策決定時常在小團體中做成，通常是六到十二人，在該小團體中會有著高度的凝聚力。這種凝聚力產生一種心理學上走向共識的驅動，往往壓制異議和替代選項的考量。賈尼斯不僅止研究有關團體內部因為不同角色在權力分享上所產生的衝突，他也研究在每一名參與者身上的衝突。「這種衝突最明顯的症狀為猶豫、搖擺、不確定感，以及每當決定成為關注的焦點時就出現的急性情緒壓力的跡象。」面對此種壓力的人們會訴諸於「防衛性逃避」（defensive avoidance）的技巧，通常透過賈尼斯所稱的「鼓舞」行為（bolstering）。鼓舞包括誇大有利的後果、對不利的後果輕描淡寫、否認不自在的感覺、誇大行動承諾的遙遠性、貶低他人看待所發生事務的範圍，以及對個人責任的輕描淡寫。

這個現象不只是對模型一中目的性單一決策者的補充，因為賈尼斯主張團體促成了一個集體防衛性逃避的模式，他和他的同僚稱此種結果為「團體思維」。在一些但非所有的小型團體中，「從眾壓力會開始主導，力求全體一致的意見會強化防衛性逃避的模式，且典型地依賴那些支持最不具爭議性替代方案的共識。」

70

不幸的是，賈尼斯和他的同僚並沒有提供關於團體思維在何處最可能具有主導性的指引。但無論如何，關於升高到越戰的決策過程所新取得的證據，為基本現象提供了一個強而有力的例證，此一案例詳細演示了團體過程如何能讓一連串的決定到達超過任一參與者初始意願的極端。⁷¹

⁶⁷ Yaniv, *Dilemmas of Security*, p. 115, 被引用於 Maoz, “Framing the National Interest,” p. 107.

⁶⁸ 但是就譯注者來看，1982 年的戰爭讓巴解組織完全被迫撤離黎巴嫩，同時給了敘利亞軍隊慘重的軍事打擊，自此之後以色列未再陷入與其他國家的正規戰爭，讓巴解組織喪失根據地，對之後巴勒斯坦建國談判時以色列的談判地位也是有幫助的。

⁶⁹ Irving L. Janis, *Groupthink*, rev. ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1982); Irving L. Janis and Leon Mann, *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment* (New York: Free Press, 1977); 同時參見批判於 Lloyd S. Etheredge, *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Revolutions* (New York: Pergamon, 1985).

⁷⁰ Janis and Mann, *Decision Making*, pp. 46, 91-95, 133.

⁷¹ 社會心理學家有時候稱此為「團體極化」（group polarization）。D.G. Myers and H. Lamm, “The Group Polarization Phenomenon,” *Psychology Bulletin* 83 (1976): 602-27; 也參見 S. Moscovici, “Social Influence and Conformity,” 及 J. Rodin, “The Application of Social Psychology,” 兩者都收於 Gardner Lindzey and Elliot Aronson, eds., *Handbook of Social Psychology*, vol. 2, 3rd ed. (New York: Random House, 1985), pp. 347-412, 805-81.

賈尼斯呼籲將注意力放到詹森總統的「星期二內閣」(Tuesday Cabinet)上，星期二內閣是一個以少數文職顧問為中心的團體，從一九六五年春天的午餐團開始，該團體說明了賈尼斯所描述的「防衛性逃避」中的凝聚力模式。團結在不能允許失敗的堅定信念下，並將持續的可能性解讀為讓北越放棄的漸進式施壓戰略，他們選擇的政策本來幾乎不能造成更多人民的死亡或是對美國造成更多的傷害。⁷² 然而，這個例子更加複雜，因為詹森的確尋求廣泛的訊息來源並接受獻策，包括來自異議者和一個「智者」(Wise Men)專家小組。如同兩位作者所說的，越南的諷刺之處在於該「體系有效運作」。⁷³ 公平地評價詹森和其他人，「在美國外交政策中，在此之前沒有比越南經驗更具災難性了，因此[他們認為]為何災難預言家現在是對的呢？」⁷⁴

一個關於團體思維更為細緻且更有根據的例證，可能實際上會在美國軍事領袖的決策中發現。那些決定的做成主要是透過參謀首長聯席會議的委員會審議。在一九六五年到一九六六年間，在南越贏得戰爭最具有決定性的選項將會涉及進行直接的侵略，或是對抗部分或全體北越的侵略威脅，而北越正逐漸增加對於在南方與政府作戰的越共叛軍⁷⁵關鍵的支援和指示。自內戰到二次世界大戰，美國軍方，特別是陸軍，根深蒂固的直覺即是贊成對敵人權力核心進行直接的攻擊，因此對韓戰的記憶更多是其挫敗而非其成功，前總統艾森豪的反應在此十分典型。在一九六五年聆聽一場關於越南情勢升高的簡報後，他回應表示：「首要考慮的問題在於此一行動能夠達到什麼目的。」集結的唯一理由因此將會是採取攻擊，「並清理該區域。」⁷⁶ 然而，最強烈對抗北越的選項，因恐重蹈韓國經驗以及對中國將進入戰場對抗美國的恐懼，而實際從討論桌上挪開了。他們相信中國會樂意於進入越南戰場對抗美軍，但美國人並不樂意招致一場對中戰爭。對於文職領導人而言，此種恐懼的不對稱性具有決定性。⁷⁷ 鑒於那些限制，絕大部分資

⁷² 參見 Henry F. Graff, *The Tuesday Cabinet: Deliberation and Decision on Peace and War under Lyndon Johnson* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970).

⁷³ Leslie H. Gelb and Richard K. Betts, *The Irony of Vietnam: The System Worked* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978), 做了類似的論述，David M. Barrett, *Uncertain Warriors: Lyndon Johnson and His Vietnam Advisers* (Lawrence: University of Kansas Press, 1993). 然而，團體思維的批評，圍繞在周二內閣上，需要更多的解釋力道說明自一九六六年初以降，在對麥克喬治·邦迪(McGeorge Bundy)的疲憊及逐漸升高的幻滅後，詹森決定任命華特·羅斯托(Walter Rostow)為其國家安全顧問。

⁷⁴ Robert D. Schulzinger, *A Time for War: The United States and Vietnam, 1941-1975* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 181.

⁷⁵ 應指「南越民族解放陣線」。

⁷⁶ Notes on Andrew Goodpastor's meeting with Eisenhower, 16 June 1965, quoted in Lloyd C. Gardner, *Pay Any Price: Lyndon Johnson and the Wars for Vietnam* (Chicago: Ivan R. Dee, 1995), pp. 228-29.

⁷⁷ 「美國政策的首要限制，在於相信對北越挑釁性的軍事措施將會將中國軍隊帶入戰爭，詹森總統堅持這只需要複製韓戰經驗中的一枚流彈……」。據多麗絲·克恩斯(Doris Kearns)，詹森『一直生活在會引起某種』存在於中國和河內之間『想像性條約的想像性條款的恐懼中。』

深的美國軍事官員從一九六四年底到一九六五年這段時間，感到不自在、愛恨矛盾、或是毫無保留地反對將地面作戰部隊主要部署在南越境內的計畫，他們苦惱於無法策劃出令人信服可以迎向勝利的分析。然而從一九六四到六五年的冬天以降，參謀首長聯席會議產生了一個又一個全體一致的建議，而逐步升高美國在當地的軍事派遣。到了一九六六年，升高政策（冀望可因此鼓舞南越民眾並讓北越感到氣餒）本質上的破產對軍事專家而言已相當清楚，包括那些上層的專家，但參謀首長聯席會議作為一個正式團體的回應，卻是生產更多「漸進的升高」（計畫）而對戰爭沒有採取任何根本上不同的手法。

為什麼呢？在此事實後對此一問題的反省，陸軍參謀總長哈洛德·強森（Harold Johnson）提供了一個「非邏輯的理據」（no logical rationale）。⁷⁸ 我們從豐富的證據開始，這些證據為各種不同的武裝軍種和指揮，在進行戰爭上各自具有不同戰略概念，且對於這些戰略的前景各有不同程度的信心（和內部的異議）。退役上將麥克斯威爾·泰勒（一九六五年時出任越南大使）想要空軍和海軍，但抗拒重裝地面部隊的部署；位於越南的戰區司令威廉·魏摩蘭（William Westmoreland）上將則期望透過兩軍激烈的消耗戰中拖垮敵人；海軍陸戰隊司令華萊士·格林（Wallace Greene）認為魏摩蘭的戰略會失敗，而傾向用限量的部隊保衛海岸區域，並專注於一個更為政治的手法來綏靖郊區的對抗。他們對於轟炸北越也有著廣泛不同的觀點，最高層的將軍們（包括魏摩蘭）只預期溫和的結果。哈洛德·強森認為敵人已經做了二十年的抗戰準備，而美國將需要維持一個至少五年約莫五十萬的遠征部隊，當他知道詹森總統將不會對郊區進行綏靖並征召後備軍人時，他對結果感到驚愕且憂慮。魏摩蘭的首席參謀其後表示，他認為詹森在一九六五年七月的戰爭升級決定是一個「主要的戰略錯誤」。如同學者羅伯特·布贊柯（Robert Buzzanco）所總結的：「美軍將帥們，並非天真或是過度的樂觀，而是坦誠地評估在印度支那戰爭模式的風險和可能的結果。」⁷⁹

然而，作為一個團體，參謀首長聯席會議做了最大的努力去呈現統一的軍事建議，因為那似乎是總統所樂見的。在一九六五年四月總統告訴他們：「現在，我就像是一名我所知道的教練，而你們是我的團隊，你們都是詹森的人。我們打

Larry Berman, *Planning a Tragedy: The Americanization of the War in Vietnam* (New York: W.W. Norton, 1982), p. 142. 這些恐懼並非虛幻。中國政府向詹森總統傳達驚人的警告，尤有甚者，的確有條約存在。在一九六五年中前，北京已秘密地同意在北越境內部署大量的支援部隊，中國也承諾北越，若美國或是南越入侵北方，中國會以其自身之戰鬥武力干預之。超過三十萬中國部隊在一九六五年到一九七三年間於北越服役。參見 Qiang Zhai, "Beijing and the Vietnam Conflict, 1964-1965: New Chinese Evidence," *CWIHP Bulletin*, nos. 6-7 (Winter 1995/1996): 233-50.

⁷⁸ Bruce Palmer, *The 25-Year War: America's Military Role in Vietnam* (New York: Simon and Schuster, 1978), p. 213, n.26.

⁷⁹ Robert Buzzanco, *Masters of War: Military Dissent and Politics in the Vietnam Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 177-231. 該引言來自第 350 頁；同時參見 H.R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York: HarperCollins, 1997), pp. 243-322.

了上半場，得分現為 21 比 0；現在我希望你們告訴我要如何贏得比賽。你們是軍事學院的畢業生，你們應該能夠給我答案。我希望你們下周二回來時可以告訴我，我們要如何殺掉更多的越共。」在一場陸軍參謀長和海軍陸戰隊司令在總統面前公開發生衝突的會議後，國防部長麥納馬拉告訴參謀首長聯席會議主席厄爾·惠勒（Earle Wheeler）上將，他永遠不想再看到這樣的會議。⁸⁰

作為一個團體，參謀長們感覺受到詹森和其文官顧問們所做決定的侷限，他們特別不喜歡麥納馬拉。就個人言，至少某些軍事將領預期失敗；而就團體言，他們不會這樣說，且能夠在他們的集體認同中得到庇護，他們也不會挑戰詹森或是麥納馬拉在對美國大眾描繪升高戰事必要的範圍上所做的大大小的欺瞞。被告知他們應該同時限制並試圖迅速終結戰爭，聯席參謀們——在委員會的大傘下行動——「在戰略計畫中用提案取代升高，並因此將重大的戰爭包袱留在白宮門前的台階上。」⁸¹ 在通往成功的路徑上缺乏信心、無能尋找出商議妥當的選項以替代他們所認為瑕疵的漸進施壓戰略、對政治領袖的不信任，參謀首長們透過尋找他們認為可以解決的公式中最高公分母來解決他們自己內部軍種間的爭議。所以他們同意在他們自己所屬的軍種中尋求，集體地要求更多他們懷疑詹森總統所無法滿足的部隊和資源，並讓文職官員去特定化承諾的目標、戰略，和整體政策的後果。他們展現出許多「團體思維」的經典症狀。⁸²

參謀首長聯席會議經歷了很長的時期才從他們原來所立基的模式發展出來。在二次世界大戰期間，英國和美國軍事委員會一直告訴政府的強勢領導人他們能做什么或是不該做什么。如果組織和成員的組成不一樣，由馬修·李奇威（Matthew Ridgway）⁸³ 而非厄爾·惠勒領導，參謀首長聯席會議可能會有十分不一樣的行為，並貌似會產出不同的結果。

改變一個委員會的人格特質、規則、相對權力，和結構能夠改變其行為。作為一個決策委員會的參謀首長聯席會議的衰敗，最終促使國會依據一九八六年所採行的高華德—尼科爾斯法案（Goldwater-Nichols Act）對該團體進行重組。在預備走向對抗伊拉克的戰爭期間，白宮文職國防部長再一次對於初步軍事計畫表達了懷疑，這一次，參謀首長聯席會議主席柯林·鮑威爾採用了他們的觀點，並監督一個新的聯合戰略，在那些戰區司令的頭上添加他自己的觀點。對行動計劃負起責任，鮑威爾其後和布希總統在一項大規模要求增加包括數以萬計的士兵和飛

⁸⁰ 一九六五年四月的事件，參見 McMaster, *Dereliction of Duty*, p. 265; 關於麥納馬拉及惠勒，參見 Buzzanco, *Masters of War*, p. 194.

⁸¹ Buzzanco, *Masters of War*, p. 345.

⁸² 至少有八個這樣的症狀（並非所有皆可在每一個案例中看到），參見 Janis and Mann, *Decision Making*, pp. 130-31.

⁸³ 李奇威將軍在麥克阿瑟將軍之後接任韓戰中的聯合國軍總司令。他對於美軍在韓戰之中的領導和對於文職領導人的建議並沒有像越戰中的美軍將領那樣受到那麼多的批評。

行員的議題上相互對抗。這一次，總統只能說好。布希事後回想表示：「我本已決定不再討價還價。重要的事情是在不洩露出我們對武力要求有歧見的狀況下能夠把事情做好，因為該歧見可能會強化那些懷疑者所擔憂的部分。」⁸⁴ 參謀首長聯席會議主席的權威如此獲得大幅提升，且該會議的權力變得十分階層性，以致於在波灣戰爭後一些評論者抱怨參謀首長聯席會議已經變得過度強勢，除了對最有決心的國防部部長，甚至是總統，他們也過度橫行。⁸⁵

7. 共同行動的複雜性

分享權力的分立機構對於決定和行動的設定保證了亞倫·魏達夫斯基（Aaron Wildavsky）和傑佛瑞·普里斯曼（Jeffrey Pressman）所稱的「共同決定和行動的複雜性」（complexity of joint decision and action）。⁸⁶ 當行政部門必須從立法部門、從不同的州和地方政府、或是從一個聯盟中的其他政府贏取獨立的同意時，複雜性就增加。決策樹的分枝數目成長，獨立的行動者成倍數增加，而任何精準地達到原始意圖結果的前景則會下降。這個過程潛在的分析學在稍早關於委託人、代理人和參與者的討論中已有明證。

魏達夫斯基和普里斯曼從加州奧克蘭市的一個經濟發展署計畫的延伸研究案例中，發展出「複雜共同行動」（complex joint action）的概念。該計畫「僅僅」尋求建設一個機場並為失業的骨幹（譯註：黑人族群）創造工作機會，但魏達夫斯基和普里斯曼發現，「這個明顯單純和直接了當的計畫實際上十分迂迴曲折而又錯綜複雜。」他們解釋為何甚至是他們也訝異於建築一個航站的困難性，即便經費不是問題，計畫也已經簽發，人們也都同意少數族群應該在這些工作中分一杯羹。

⁸⁴ 此項意見交換發生於國家安全會議一九九〇年十月三十一日的會議中。參見 Gordon and Trainor, *The Generals' War*, p. 154.

⁸⁵ 對於共同性可能延伸到一個機構間委員會中卻沒有創造組成組織中共同性的方式的一個演示，參見 C. Kenneth Allard, *Command, Control, and the Common Defense* (New Haven: Yale University Press, 1990). 然而，某些證據顯示參謀首長聯席會議中的聯席參謀已經變成一個十分獨特的實體，以致於被認為本身即為一個組織（更符合模型二的典範），會和五角大廈的其他組織不同並相互競爭，包括聯席參謀所從出的軍事單位。「聯席參謀們可能會開始扮演共同對手的角色。」Perry M. Smith, *Assignment Pentagon: The Insider's Guide to the Potomac Puzzle Palace*, 2nd ed. (Washington: Brassey's, 1993), pp. 212-14. 這也許並未成真，鑒於艾樂（Allard）所提出的重點，和如史密斯將軍所承認的，因為各個軍種仍控制他們派遣給聯席參謀的人士的職業生涯。如果聯席參謀是以此種方式發展出來，我們會預期參謀首長聯席會議成為軍方領導人與（控制聯席參謀的）主席間更清楚競爭的場景；如果主席如此能施展他的階層力量（「穿著靴子的主席」而非「穿著跑鞋的主席」），我們會預期軍方領導人會遊說國防部長辦公室、戰區司令、或是白宮成為同盟夥伴，而後試圖在參謀首長聯席會議所使用的「智庫」之外且主席必須分享權力的新論壇中，來裁決他們的議題，

⁸⁶ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed. (Berkeley: University of California Press, 1984), chapter 5.

起初我們感到訝異，因為我們並非一開始就意識到涉入步驟的數量、其偏好須納入考量的參與者數目、被我們認為是單一決定一部分的分別決定的數目。在全部的項目中我們最末意識到的是，隨著時間的過去，當每一場談判要做決定時都涉及眾多的參與者，這些決定的後果隨著時間的發展也就更加分歧，互賴性就呈幾何性成長。

他們的分析追蹤經濟發展署公共就業計畫中的決策途徑與通關點（clearance points），辨識出要讓該計畫得以完成，必須通過的 30 個關鍵關頭。每一個關頭牽涉到一組參與者，因此需要多達 70 個獨立的行動通關。在一項簡潔計算中，他們計算在 70 次通關後成功的機率，給予每個通關點獲得同意多種不同的概率。假設每一個決策通關點的機率為 80%，70 次通關的成功率為 0.000000125%；若每個決策通關點為 99% 的同意機率，成功的機率仍然少於一半。⁸⁷

當國會成為外交決策中一個更積極的參與者，共同決策的問題已變得更為常見。相較於冷戰時期的外交政策領域的領導力至少被想像為保留給行政部門，現在國會的選舉制度已不斷完善化、去中心化、個人化。由於行政和立法時常由不同的政黨掌控，信任和友誼已非常態而係例外。不僅在傳統的領域，如條約的批准或是任命的覆議，或是對軍隊和外交行動的撥款；同時也在對行政計畫制定特別限制、施加制裁（國會授權對超過聯合國三分之一成員實施制裁）、秘密行動（在程序要求要向國會委員會簡報的部分，已經使國會幾乎成為共同經理人），以及在外交政策其他的絕大部分面向上，國會現在是一名參與者。

蘭達爾·雷普利（Randall Ripley）和詹姆斯·林德謝（James Lindsay）在對越戰後國會的興起所做的一份持平的評量中主張，宣稱外交和國防政策現已是和國會「共同決定」或是「共同管理」是過於誇大，「總統仍是最重要的行動者，行政體系是最重要的政府部門。」⁸⁸ 然而他們提出一個具有說服力的案例，主張「要完全了解今天美國的外交決策過程而不去考量國會的角色是一件不可能的事」。⁸⁹ 特別是他們區分「危機的」、「戰略的」和「結構的」外交及國防政策。他們說明國會的角色為何且如何在危機的決策中最渺小，但在關於外交和國防政策目標和戰略的戰略選項上又十分重要，而在國內政策上則維持一個比較持平的角色，這些國內政策處理資源如何使用的結構性議題，包括採購、組織、軍中人事和物資的配置。在結構性政策部分，決策傾向由「次政府」所主導，其組成為官僚、國會委員會、和其他的利益行動者——全部都關注於保護他們的領域免

⁸⁷ Ibid., p. 107.

⁸⁸ Ripley and Lindsay, *Congress Resurgent*, p. 18. 對於國會已經在外交決策上成為一個積極的「共同管理人」此一論證一個更有力的陳述，參見 Robert S. Gilmour and Alex A. Halley, *Who Makes Public Policy: The Struggle for Control Between Congress and the Executive* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1994).

⁸⁹ Ripley and Lindsay, *Congress Resurgent*, p. 6.

於外部的干預，不論是來自總統、國防部長、或是國會領袖。⁹⁰ 國會施展其影響力的方式包括立法制定其政策偏好（例如：對南非的制裁），但如同前述，影響力的施展也包括：（1）預期的反應；（2）程序立法；及（3）以迥異於行政偏好的方式來架構選項。

在承認共同行動的困難的前提下，總統和國會在一九七〇年代早期同意，如果國會對每一項帶到他們面前的非關稅貿易問題都有權隨意評判，美國將無法談判新的貿易條約。任何影響數百個經濟項目的條約，沒有辦法通過每一項受到特定利益包圍的個體經濟所作調整的通關考驗。一九七四年時，政府兩大權力分支共同努力策劃一個防護罩，被稱為「快速通關授權」（fast-track authority）。在這個法律下，國會只能採取兩種行動：一個是將談判貿易條約的一般性權威授予出去，而另一個則是在快速通關授權的規定之下，以多數決而非三分之二多數來批准整個條約——全盤採用或全盤否決——而不能修改。所以所有的利益團體沒有別的選擇，而只能以整體包裹加以判斷，否定了將其拆解成不同決定所構成的迷宮。⁹¹ 和墨西哥之間的北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement），一般稱之為 NAFTA，只有在快速通關授權的規定之下才可能通過。布希政府在一九九一年得到國會初步的授權批准，而柯林頓政府在一九九四年說服國會批准該條約——實際上以同樣小的差距通關成功。

在外交事務方面，共同行動的複雜性聚焦在國會管轄權限及其對決定品質的貢獻問題。在《聯邦黨人文集》（Federalist Papers）中，亞歷山大·漢彌爾敦（Alexander Hamilton）一開始即警告「政府主體的波動和……眾多的組合，禁止我們期待它具有那些對於這樣一種信任能够被合宜執行所不可或缺的特質……。本身就複雜的企業，透過引進如此多不同機構彼此並行，本身即將提供一個堅實的反對聲音。」⁹²

當行動的執行所涉及的不僅止於一個政府各個部門同時並行的行動，也包括數個政府以一種國際組織或是緊密連繫的聯盟形式所為的行動協調，共同行動的複雜性也會成指數型增長。讓我們回到前述提到的波士尼亞危機，看看一個聯合國部隊對一個充斥難民的城市免於攻擊的正式承諾，如何無法提供那些平民以他們的性命為賭注的保護，而終告失敗。沒有任何允許屠殺的想法，但充滿善意卻兼有複雜共同行動的政府，卻讓屠殺發生了。

⁹⁰ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed. (Pacific Grove, Calif.: Brooks/Kohl, 1990), pp. 152-53.

⁹¹ 參見 I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2nd ed. (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992), pp. 71-73.

⁹² Alexander Hamilton, Federalist No. 75 (1787) in *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter, ed. (New York: Penguin, 1961), p. 452.

當柯林頓總統在一九九五年六月思索新呈現在他眼前的選項時，塞族的軍隊正準備對斯雷布雷尼察城（Srebrenica）發動一場襲擊，而斯雷布雷尼察當時已經在聯合國安理會於一九九三年的一項決議中被宣布為一個安全的地區，該決議授權聯合國波士尼亞保護部隊（UN Protection Force for Bosnia, UNPROFOR）阻擋對安全區的攻擊，並防衛自身免於受攻擊。幾個強權為確保他們行動的自由，因此保證只有聯合國波士尼亞保護部隊要防衛它自己，對於試圖抵擋對安全區的攻擊則是較次要的承諾。如同一名聯合國官員所說的，此項決議是一則「外交草案的傑作，但很大程度上作為一項操作指令是無法執行的。」⁹³

天真的荷蘭政府被說服提供一個營給維和部隊，作為聯合國波士尼亞保護部隊在斯雷布雷尼察的代表，這個營很快的全然變得要仰賴周遭塞族軍隊給予絕大部分的物資供給，包括食物在內。在經歷過一年的艱辛與羞辱，聯合國波士尼亞保護部隊的新指揮官，英國的魯珀特·史密斯（Rupert Smith）中將確信塞爾維亞軍隊將在一九九五年發動攻擊。史密斯向紐約的聯合國總部請求指引，使用空中打擊力量對抗塞爾維亞以阻擋對安全區預期的攻擊，該區過於脆弱與暴露而無法自我防衛。聯合國總部意味著是秘書長辦公室和他的維和行動部門，然而，只有安理會能夠詮釋它自身的決議。

即便如果安理會澄清了該決議授予了空中打擊的權力，批准任何一場特別打擊的程序是相當複雜的。荷蘭在斯雷布雷尼察的軍營向其位於圖茲拉（Tuzla）的部門總部請求，再接再力轉送到史密斯位於波士尼亞首府塞拉耶佛的總部；然後史密斯才能向其上級請求，即向全部聯合國在前南斯拉夫部隊的指揮官法國將軍伯納·詹維爾（Bernard Janvier），他駐紮於克羅埃西亞首府札格雷布（Zagreb）；之後，詹維爾必須將該請求傳遞給聯合國秘書長在現場的代表，一位謹慎的日本國際公務員，明石康（Yasushi Akashi）；再之後（如果清楚地在現行的聯合國指導手冊中，明石康可能會和他在紐約聯合國秘書處的上級交換意見），明石康得以向北約當局遞交史密斯的請求，以取得組織和政府成員的批准，政府成員的飛機才真正的提供飛行戰鬥任務。

到了一九九五年，艱苦的經驗已經制約絕大部分的國家及國際官員，他們變得在任何情形下，對有限空襲作為一個嚇阻塞族武器的效用感到懷疑。塞族已經展現出在遭受攻擊的情形下，透過捉拿最脆弱又好抓的維和人員為人質，他們能夠輕易地進行報復。詹維爾和史密斯兩位將軍對此有透徹的了解，他們在一九九五年五月告訴聯合國秘書長布特羅斯·布特羅斯-蓋里（Boutros Boutros Ghali），聯合國波士尼亞保護部隊必須強化並給予使用武力防衛每一個其所佔

⁹³ 除非另外說明，以下的描述引用自 Jan Willem Honig and Norbert Both, *Srebrenica: Record of a War Crime* (New York: Penguin, 1996)

據的暴露點，或者它必須從最脆弱的安全區中已暴露的位置撤退，只留下少數的觀察員以指引空襲。蓋里判斷，鑒於主要強權或是北約不願意提供聯合國波士尼亞保護部隊重要的武力，第一個選項不可行，詹維爾和史密斯因此留下了重新部署的計畫作為唯一的選項。他們將其提陳於北約的高層將官，他們同意應該要做些事，但無法達成要做些什麼的共識（北約的決定規則）。無論如何，政府的文職領導人必須做決定，詹維爾和史密斯而後前往紐約向安理會代表簡報。

他們的提案被美國大使瑪德琳·歐布萊特（Madeline Albright）實際上予以否決，歐布萊特長期以來都前後一致地呼籲對塞族採取比較強硬路線，進行更多的空中打擊。她同意情況不堪一擊，並認為聯合國波士尼亞保護部隊需要強化，但不贊成聯合國波士尼亞保護部隊從安全區撤退，該選項是斷然無法接受的。歐布萊特的替代方案是向北約提議對塞族進行空中打擊，然而，吊詭的是，她的立場意味著空襲是不太可能的。因為只有聯合國波士尼亞保護部隊的官員能夠請求對塞族的空襲，而那些他們所代表的國家有部隊在前線，正處於危險當中，並冒著空襲發生時被擄為人質的風險。歐布萊特沒有提出其他的替代選項，鑒於給她指導的華府裡面部門間的區隔，要發展一個替代選項也有困難。

在一周的時間內，詹維爾和史密斯所擔憂的情節成為現實，因為聯合國不願提案也不願意接受空襲的授權，如同先前所預料的，使塞族將聯合國波士尼亞保護部隊當作人質。既挫折又憤怒，法國政府威脅將所有的聯合國波士尼亞保護部隊撤離波士尼亞。在一步看起來和重新部署的想法相連繫的移防中，而該想法是由他們聯合國所指派的將帥們所擘劃籌謀，英國和法國同時派遣其戰鬥部隊的快速反應部隊（Rapid Reaction Force）前往波士尼亞。

將全部聯合國波士尼亞保護部隊撤出的威脅，迫使美國考量霍爾布魯克和克里斯多夫敦促柯林頓去思索的那個讓人不快的議題，即美國曾誓言以軍隊援助聯合國波士尼亞保護部隊的撤離。因為此一選項的存在，詹維爾—史密斯的再部署選項就美國來看就順眼多了。由於柯林頓政府本身部門間程序與分隔，一個新的政策無法迅速發展起來，而因為聯合國的人員已經被綁架，使用再部署做為讓聯合國波士尼亞保護部隊及新來的快速反應部隊脫身的方案已經太遲，歐布萊特因此指示暫停空中打擊的呼籲。

在沒有可行的軍事選項可以阻止塞族的情況下，關注的焦點就轉移到外交領域。在倫敦，一位部長私下抱怨「強權間存在著困惑：法國揚言撤退，英國屬意強化，美國和德國則似乎每個立場都可看見其身影。除非聯絡小組成員的發言能夠像是一個單一的個人，不然會有巨大的危險。」他所說的聯絡小組包括美國、

英國、法國、德國和俄羅斯，已經在巴爾幹外交圈中成形用以協調一條共同的解決途徑。⁹⁴ 但他們無法「如同一人」一般對外發言。

氣餒於無法重新部署聯合國波士尼亞保護部隊於較安全的地點，詹維爾決定他所剩下最佳的選項只有試圖保護他的手下，因為企圖對抗塞族是毫無用處。他和史密斯同意「任務已死」，在聯合國波士尼亞保護部隊的維和人員過於脆弱的情形下，新的盎格魯—法蘭西快速反應部隊能做得不多，詹維爾因此將其注意力放在確保一九九五年五月時被塞族擄去的人質會在六月獲得釋放。與此同時，對於其所致力和塞族的直接談判中要提供什麼產生分歧，柯林頓政府拒絕批准其談判者已著力良久，而和塞爾維亞總統所達成的一個暫定合約的條款。美國與塞爾維亞雙邊談判是分開舉行，並沒有對聯合國波士尼亞保護部隊做的不同選擇，或是該談判對於安全區有什麼樣的意涵有完整的了解，反之，華盛頓選擇強硬路線，因此外交及軍事選項在阻止一場塞族攻擊上已走到死胡同。⁹⁵

塞族開始他們期待良久的攻擊行為，以一連串的偷襲和小型屠殺揭開序幕。在得到穆斯林對其挑釁所做的預期反應及觀察國際的回應之後，塞爾維亞的全面攻擊在七月六日落在斯雷布雷尼察。一些荷蘭維和人員投降後，荷蘭的指揮官當晚要求空中打擊塞族以對抗其對其他荷蘭軍所在的攻擊，該請求通過圖茲拉，快速地得到位在塞拉耶佛的史密斯總部的背書，並傳到札格雷布的詹維爾手上。

詹維爾召集其危機行動小組（Crisis Action Team）進行團體討論。⁹⁶ 他的小組成員建議一場直接的打擊行動，但因為無法看到初步打擊可能導致什麼樣的後果，詹維爾猶豫了。他擴大決策中的參與者，邀請荷蘭將軍出席以檢視其在海牙的國家領導人的態度。詹維爾也授權明石康，並再度和聯合國波士尼亞保護部隊的塞拉耶佛總部探詢。荷蘭政府不反對空襲，於是在接到原始打擊請求的三個小時後，詹維爾做了決定：再度警告塞族，如果攻擊持續到翌日清晨，即立刻進行空襲。在斯雷布雷尼察的荷蘭維和人員，無人參與該團體選擇，誤解並認為空襲將於破曉時進行。所以當白日到來時，荷蘭維和人員在等待空襲，而詹維爾在等待塞族是否仍然繼續攻擊的回報。

⁹⁴ David Owen, *Balkan Odyssey* (New York: Harcourt, Brace and Co., 1995), pp. 324-25. 作為前英國部長的歐文（Owen）當時正準備離開他在聯絡小組中談判者的職位，聯絡小組乃是由挪威的索瓦爾德·史通特伯格（Thorvald Stoltenberg）所主持，他被前瑞典外交部長卡爾·畢爾特（Carl Bildt）給取代。

⁹⁵ 外交選項的破產一開始並未全然被意識到，因為塞族同意和聯絡小組的新特派使者卡爾·畢爾特對談。然而，因為美國的立場是和美國達成協議的關鍵，和美國的直接會談（在塞爾維亞總統米洛塞維奇與美國外交官羅伯特·弗雷瑟爾（Robert Frasure）之間）就失敗了，畢爾特沒有任何讓塞族有興趣的籌碼，他是聯合國波士尼亞保護部隊中一名後知後覺的官員，「只不過扮演二把手的角色。」Honig and Both, *Srebrenica*, p. 172.

⁹⁶ 這個小組的組成有詹維爾的二名法國軍事助手，一名荷蘭的將軍，來自不同國家各種包括負責情報、空軍行動和北約聯絡的幕僚官員，和一名來自明石康辦公室的代表。

一個新的空襲包裹通過了這個挑戰，並在次日執行，但它在當日下午對於正在攻擊中的塞族所造成的損傷十分微弱。塞族猖獗肆虐整個城鎮，他們立即威脅殺害他們手上的荷蘭囚犯並炮擊其餘的荷蘭守軍。荷蘭維和人員將此一威脅傳遞到他們在海牙的政府後，荷蘭的部長們狂躁地繞過聯合國的決策過程而與義大利的北約對空管制中心通話：「停止！停止！」明石康和詹維爾也達成同樣的結論。該城鎮淪陷，塞族人開始組織驅逐超過二萬名婦孺，並屠殺男性穆斯林，那些留在該城的荷蘭維和人員只能驚恐地看著。霍爾布魯克寫道：「到了下一個星期，自二次世界大戰以來在歐洲單一最大的群眾謀殺發生了，而外在世界袖手，未能阻止此一悲劇。」⁹⁷

聯合國波士尼亞保護部隊在波士尼亞的行動涉及在一個複雜、鬆散結合的過程中多層次的團體選擇，⁹⁸ 這些層次結合起來成為對聯合國波士尼亞保護部隊的命令與行為的權威選擇，那些選擇實際上在一個時常被使用來描述許多行動者的模型一論述中被大幅度簡化。每一個團體選擇都是在一個獨特的決定環境中做成，每一個設定都有各自的參與者、程序和決定規則。然而，理解此一複雜的序列本質上是去了解此一恐怖悲劇的完整面向。在後冷戰世界中，複雜和共同行動已經成為典範，要防止未來的斯雷布雷尼察，決策者將必須更加清楚地領會此種錯綜複雜的特性，並更有效地處理它們。

政府政治的典範

此一典範的首要來源是隱藏在紐斯達特研究中的模型，雖然他對總統決定的關注已經被一般化為實質上獨立的參與者間政治議價的結果。因為該書的原始版本在一九七一年就出版了，此一典範已經明白或隱晦地被用於各種研究中，⁹⁹ 有了這些智識上的努力為依據，我們現在能夠更精練的闡述其重要性。

⁹⁷ Holbrooke, *To End a War*, p. 69. 斯雷布雷尼察和另一個安全區熱帕（Zepa）陷落的一個陰森的諷刺是，二周後塞族人血腥地使絕大部分詹維爾和史密斯在五月已尋求的重新部署得以實行。最後一個暴露的安全區，戈拉日代（Gorazde）在八月時被秘密地疏散。因為其原來暴露的位置現在已經喪失，聯合國波士尼亞保護部隊和英法快速反應部隊能夠確實更自由地運作。在八月底九月初，他們終於對塞族發動了大規模的轟炸和炮擊，與此同時，克羅埃西亞軍隊遭遇另一個部分的波士尼亞塞族軍隊的攻擊而嚴重的挫敗。嚴肅的和平談判因而於一九九五年十月於俄亥俄州的達頓展開。

⁹⁸ 斯雷布雷尼察的例子並非反常。另一個有趣的最近涉及複雜共同行動的例子，是關於行動而非不行動的例子，參見 Senate Armed Services Committee Report, “Review of the Circumstances Surrounding the Ranger Raid on October 3-4, 1993, in Mogadishu, Somalia,” September 29, 1995.

⁹⁹ 在最具有影響力的一般性作品中，可參見 Morton H. Halperin with Priscilla Clapp and Arnold Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974); Francis Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972); 及 Michael Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process* (New Haven: Yale

- I. 分析的基本單元：政府行動為政治的結果。政府的決定和行動是國家內部的政治結果：結果在此意味著發生的事並非對問題選擇一個解決之道，而是來自有著多樣利益和不平等影響力的官員們的妥協、衝突和困惑的結果；政治在此意味著決定和行動所從生的活動，最合適被描述為政府的個別成員間循著規制化的渠道所做的議價。國家在國際事務上的行為，能夠被想像為座落於政府的參與者間在錯綜複雜且細微的、同時發生的、交疊的、且時常是極其重要的賽局中所浮現的某些東西，這些參與者的科層制安排構成了政府。賽局的進行即非隨機亦非隨意，有規律的渠道構成了賽局，截止日迫使極端忙碌的參與者關注相關議題。賽局中棋子的移動、接續性的移動和棋子本身，因此被理解為對特殊議題具有分離且不平等的權力，及在次級賽局中有各自分立目標的參與者之間的議題。

在分析政府行動時—例如，美國政府致力阻礙核武的擴散—我們必須檢視所有美國政府中會影響此一結果的官員所做的行動。美國政府影響核子武器擴散的行動，包括國務院堅守非擴散條約（Nonproliferation Treaty）的努力、國防部和俄羅斯及其他前蘇聯共和國合作的非核化計畫、總統提供給非核國家抵抗核子勒索的保證、能源部和國際原子能總署保障並提昇核能和平用途計畫的聯繫、是否從遠東（可能因此增加某些日本人或韓國人對其國家安全的憂慮）撤出美國軍隊的決定、國防部新的「反擴散」軍事計畫的工作、中情局非擴散中心的研究與分析、美國對聯合國工作任務中關於聯合國在監視伊拉克非核化的成果、商務部所策劃而得到美國海關在執行上協助的敏感性科技出口的管控、由美國國會及關鍵議員對施加或解除疑似接觸核武發展國家的貿易障礙所下的判斷，以及美國政府對在外國港口已確認或否認已提報裝載核武船隻的拒絕。這份名單表明，政府在相關議題上的行動，其實是一群由不同賽局中的個人或團體參與者所為之相對獨立的決定和行動的聚合物或是拼貼藝術，以及代表著在更特定的事例中，核心參與者或是其所組成的次團體所具備的偏好與相對影響力的結合，因此形成的正式政府決定和行動。對上述事實的認知是重要的。

- II. 組織性概念。此一典範的組織性概念能夠在回答四個相互關聯的問題下分成不同的系絡：誰參與？哪些因素形塑參與者對於議題的看法、偏

University Press, 1972). 幫助形塑本書的原始版本的關鍵早期研究有：Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Harcourt, Brace & Jovanovich, 1950); Samuel P. Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics* (New York: Columbia University Press, 1961); the studies by Paul Hammond and Warner Schilling in Herbert Stein, ed., *American Civil-Military Decisions* (Birmingham: University of Alabama Press, 1963); 及 Warner Schilling, Paul Hammond, and Glenn Snyder, eds., *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (New York: Columbia University Press, 1962); Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin, eds., *Foreign Policy Decision-Making* (New York: Free Press, 1963); 及 David Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York: Free Press, 1963).

好和立場？什麼決定了每一個參與者對結果的影響？賽局如何結合參與者的立場、影響力、和舉措，以產生政府的決定和行動？

A. 誰參與？也就是說，誰的利益和行動對政府的決定和行動具有重要的影響力？

1. 職位上的參與者。政府行動者既非一個單一行為主體，亦非一個眾多組織的合成物，而是一群個別的參與者。參與者的團體構成了特殊的政府決定和行動的行為主體，參與者是在職中的個人。

個人在國家安全政策的賽局中，透過佔據產出國家安全議題行動主要渠道上的位置而成為參與者。舉例來說，美國政府中的參與者包括首腦(Chiefs)：總統、國務卿、國防部長、財政部長、中情局局長、參謀首長聯席會議主席、總統國家安全顧問(正式頭銜：總統國家安全事務助理)，以及在某些政府中的駐聯合國大使；¹⁰⁰ 幕僚(Staffers)：每一位首腦的直接員工；部眾(Indians)：每個部門和機構內部的政治任命和永久政府官員；臨時專門參與者(Ad Hoc Players)：在較為寬廣的政府賽局中的行動者(尤其是「國會的有力人士」¹⁰¹)、某些外交官或官員、媒體成員、重要利益團體的發言人，以及這些團體的代理人。其他國會、媒體、利益團體、和圍繞在核心領域以公共形式出現的同心圓——每一圈界分所參與的每一個賽局內部的限制——團體的成員。¹⁰²

職位定義了參與者可以和必須做什麼。每一個參與者能夠進入並參與各式各樣賽局的優勢和障礙源自其職位，這在執行某些工作所具備的義務上亦然，此一體之兩面可以從現代國務卿的職位加以闡釋。首先，在形式上，通常在事實上亦然，國務卿為總統手下在政治—軍事議題上的一名高級個人顧問，這些議題是關於當前外交政策的東西；其次，她是總統其他在外交政策問題上高級顧問的同僚，例如說國防部和財政部部長及國家安全顧問；第三，她位列美國對外談判大使的級別；第四，她在國會中擔任行政部門外交政策的首席代表；第五，就關鍵對外事務議題而言，她是美國大眾的教育者，也是行政部門行動的捍衛者；第六，她擔任行政部門對外在世界的發聲；最後，她是國務院女士或是外交辦公室女士，「官員的領導人、他們行為原因的發言人、他們利益的守衛者、他們爭執的仲裁者、他們工作的主管、他們事業上的能手。」¹⁰³ 但她並非先是第一種角色，而後再擔任另一個角色：這些所有的義務同時都是她的。她在一個角色上的表現影響她

¹⁰⁰ 能夠接觸其他內閣官員與否，則視議題是如何被定義的。如果國際經濟的議題被討論，美國貿易代表及國家經濟會議的領導人就會是首腦。

¹⁰¹ 雖然我們承認國會參與者在某些議題的某些行動-渠道上貢獻卓越，就如同上面討論的，我們將其視為臨時的參與者而非首腦。

¹⁰² 此一賽局的描繪和關鍵參與者被有效地集結於 Philip J. Briggs, *Making American Foreign Policy: President-Congress Relations from the Second World War to the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (Lanham: Rowman and Littlefield, 1994); 及 James C. Gaston, ed., *Grand Strategy and the Decisionmaking Process* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1991).

¹⁰³ 這些要點是從紐斯達特的證詞中截取出來，*Administration of National Security*，特別是第 82 到 83 頁。

在其他角色上的信用和力量。她自日常必須監看的工作—例如，由她部門中常態維持與外國官員關係的電文往來—中取得的觀點，會和總統對她擔任比較觀點的全才與協調者的要求產生衝突；親近總統的必要性限制了她的代表她所屬部門利益的能力，當她聽從國防部長而非為她所屬部門職位而據理力爭時—就如同她時常必須做的—她使其職業從屬的忠誠產生緊張關係。因此，在衝突性的責任重壓下，她苦命工作。

國務卿對於衝突的解決並非僅仰賴於其職位，同時亦仰賴於佔據該職位的參與者。因為參與者也是人，只是他們的新陳代謝不一樣。政府政治混合的堅固核心是人格特質，每一個人要如何在其所處的廚房中處理高熱、每一個參與者的基本行事風格、和各種人格間的互補或是矛盾，以及內圈者的風格，是不能化約為政策攪拌物之中的碎片。同樣的，每一個人到任時都隨身帶著既有的包袱，這個包袱包括對某些議題的敏感性、對各種項目的承諾、及對個人對社會中某些團體的立場及欠負。

相對於個人因素，職位對於個別決策者行為影響力的比例沒有任何確定的預測指引。如同在上面所摘述的各個案例，包括波士尼亞、越南和二次世界大戰，人的特別個性是無法化約為一個混合整體中的一塊。

B. 哪些因素形塑參與者對於手邊議題的看法、偏好、和立場？

1. **本位優先性和看法。**對於「議題為何？」這樣一個問題的回答，因為從不同職位加以思考而會染上不同色彩。職位本身固有的傾向並不會在回答「必須做的事為何？」這樣的問題上有一致的意見，鼓勵組織性的本位主義因素（已於模型二中加以描述），也會對佔據這些組織頂端或內部職位的參與者施加壓力。組織代表在團體決定過程中對組織取向十分敏感，參與者所能進入的賽局及被授與代表組織的優勢，提高了這些壓力。因此，雖非全部，但在眾多的案例中，源自職位所產生的習性和優先性已充分允許分析家對於一位參與者的立場做可信賴的預測。
2. **目標和利益。**雖然許多國家安全利益已被廣泛地接受，明智的官員時常對廣泛的國家目標如何能與一個特定的議題相關會有不同的意見。因此，其他的利益就會開始產生作用，包括個人的利益、國內政治的利益，以及組織的利益。事務官員傾向相信他們組織的健全是極其重要，總統和他的高級政務官員則很少不去考量國內政治中他們所做選擇的後果。
3. **賭注和立場。**賽局的進行確定了決定和行動，而決定和行動推進和阻礙了每一個參與者對國家利益的觀念、對其組織的利益、操作型目標和其他的個人考量。這些交疊的利益構成了該賽局得以進行的賭注，而賭注是個人利益的混合物，由手上的

議題所形塑。考量到這些賭注，一個參與者會決定在該議題上的立場。

4. 截止日期及議題的各個面向。戰略性問題的解決方案並非由疏離超然且冷靜地關注於該議題的分析家所發現。問題必須加以定義。「讓人們看到新的問題，或是從此種而非彼種角度來看舊的問題，是一個重要的概念和政治上的成就。」這之後必須和「漂浮游移在政府內部和周遭」的眾多想法之一聯繫起來，並和很可能受到即將到來的事件所強行推動出來的行動機會相聯繫。¹⁰⁴ 截止日期和事件提出議題迫使忙碌的參與者選擇立場，許多已建立的過程緊盯著指定時間要求行動的最後期限。首先，在國家安全領域，預算、大使館對行動要求的電文、來自軍事團體對指示的請求，以及定時的情報報告，都牢牢跟著決定和行動周期反覆出現的截止日期；其次，重要的政治演說，尤其是總統的演說，或是諸如峰會或是部長級會議的事件可能會強迫決定；第三，危機會使決定和行動成為必要。因為截止日期提出了在某個而非他個脈絡下的議題，它們重要地影響了議題的決議，它們協助決定一個關鍵問題的答案：必須要決定些什麼？

當一個議題出現時，參與者典型上在議題的面向上有相當不同的看法。舉例來說，一九九〇年五月關於判斷是否減少對伊拉克農業信用的保證：對副國家安全顧問來說，是一個展現對於伊拉克的秘密武器計劃及對以色列威脅不悅的一個機會；對農業部而言，是關於協助農業企業此一爭議性計劃命運的一個判斷；而對國務院而言，是一個從可能影響伊拉克對以阿和平進程（雖然在國務院不同的業務部門，該議題至少有三個面向）行為的建設性接觸策略的轉向；對財政部來說，該判斷是對伊拉克準備繼續還債的一項威脅；對國防部而言，是對其中央指揮態勢重新衡量的時機；而對總統的國會顧問來說，則是除去和國會山莊之間令人煩惱關係的機會。¹⁰⁵（首腦們尤其傾向同時從數個面向上來看該議題。）每一個參與者所看到一個議題的面向，並非單獨由其個人的目標和利益所決定，一個議題被提出的渠道以及決定的最後期限也同樣影響一個議題所具備的面向。

C. 什麼決定每一名參與者對於結果的影響力？

權力（即，對政府決定和行動的有效影響力）是一個不易抓取的混合物，至少有三個要素：議價優勢、使用議價優勢的技巧和意志、其他參與者對於前面兩個成分的看法。議價優勢的來源包括（源自職位）正式的權威和責任；對實踐行動所必要資源的實際控制；對於賦予某人定義問題、辨識選項、和評估可行性相關資訊的專業和控制；促使首長們做決定的資訊的控制，不論該決定是否貫徹或

¹⁰⁴ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, pp. 115, 172.

¹⁰⁵ 參見“Prelude to War: U.S. Policy Toward Iraq, 1988-1990,” 案例研究可透過哈佛大學甘迺迪政府學院的案例計畫中取得。

是以何種形式被加以貫徹；影響其他賽局的其他參與者目標的能力，包括國內的政治賽局；對別的參與者的個人說服力（來自於個人關係或魅力）；以及對從上面取得議價優勢的參與者所為的接觸與說服。對權力睿智的投資，會為有效性產生名聲的提昇；不成功的投資則同時耗盡資本和名聲的庫藏。因此，每一個參與者挑選其能夠從事的議題，必須依照其參與具有最高成功機率的標準為之。

D. 何謂賽局？參與者的立場、影響力和舉措如何結合產生政府的決定與行動？

1. 行動-渠道。議價中的賽局既非隨機亦非隨意，被算入的個人立場和舉措乃是把職位與其行動-渠道掛鉤的參與者，而一個行動-渠道是一個規制化的手段，將政府的行動與某一特別類型議題聯繫。舉例來說，造成美國軍方干預其他國家的一個行動-渠道，包括來自駐該國大使的建議、區域軍事司令官的評估、參謀首長聯席會議的建議、情報社群對於干預後果的衡量、國務卿與國防部長的建議、總統對干預的決定及一項命令的傳輸，這個傳輸從總統到國防部長及參謀首長聯席會議，再到區域軍事司令官，區域司令官決定要部署哪些軍隊，並下令給該軍隊的指揮官，那些命令再從指揮官傳遞到真正在該國移動的個人身上。與此相似的，預算的行動-渠道包括一系列地步驟，從透過部門的、總統的及國會的審查的預算暨管理辦公室（Office of Management and Budget, OMB）所要求的年度評估，到國會的授權、國會的撥款、總統的簽署、預算暨管理辦公室的分配、機構的義務，和最終的費用支出。

行動-渠道結構賽局的方式是透過事先選取主要的參與者、決定他們參與賽局的通常進入點，以及分派一個賽局特別的優勢和劣勢。最重要的，渠道決定了「誰來行動？」——也就是說哪一個部門的部眾實際上執行那些決定的內容。

典型上，議題在已建立產生行動的渠道中被認知與決定。在國家安全領域，武器的採購決定是在年度預算過程中做成的；大使館行動電文的要求，依據國務院內部的常態諮詢及通過關卡而得以回覆，其後再從國務院到其他機構和白宮（具有特殊的部門間待發電文的協調程序，稱之為「交互配血」(crosshatch)）；來自軍事團體對指示的請求（在任何時候都和援助有關，戰時則和軍事行動有關）由和國防部長辦公室、國務卿、和白宮諮詢的軍方所組成；危機的回應在白宮、國務院、國防部、中情局、財政部，和一些臨時專家參與者之間進行辯論。雖然這些例子強調政府的行政部門，我們也能輕易地援引其他的參與者，包括國會整體、獨立的監管機構、法院和其他的實體。

2. 賽局的規則。賽局的規則，或是選擇的規則，源自憲法、成文法律、法院的詮釋、行政命令、條約、甚至也有文化。一些規則是明文的，其他則是隱含的；一些規則十分清楚，其他則含

糊不清；一些相當穩定，其他則變動頻繁。但規則的集合實際上定義了賽局。首先，規則建立了職位、個人獲取職位的路徑、每一個職位的權力，以及行動-渠道。其次，規則限制了可被接受的政府決定和行動的範圍，憲法宣示了某些行動形式是越界而被禁止的。企圖要鼓勵國內產業，例如電腦業，享有某些國際機會的優勢，美國的參與者被反托拉斯法限制到一個相較於—比如說日本的參與者—更為狹窄的行動種類。第三，規則准許了某些種類的舉動—議價、聯盟、說服、詐欺、吹噓和威脅—但使其他的舉動非法、不道德、可恥、或是不適當。

3. 行動作為政治結果。政府所做的決定以及政府所採取的行動，既非一個統一化團體的單純選擇，亦非領導者偏好的形式摘要。反之，重要選擇的脈絡乃是權力分享但判斷分立，這意味著政治是選擇的機制。每一個參與者以其全力/權力，向其所決定的結果方向又拉又推，以推展其國家的、組織的、團體的和個人的利益概念。

注意賽局在進行時的環境：須做的事極度不確定性、某些要完成之事的必要性，和已做之事的重要後果。這些特質促使有責任感的公民變成積極的參與者。賽局的速度—數百件的議題、眾多的賽局，和多重的迴圈—迫使參與者競相「爭取他人的注意力」，讓他們「看到事實」，以確保他們「有時間認真思考更寬廣的議題。」賽局的結構—有著分別責任的個人所分享的權力—使每一位參與者感覺「其他人沒看到我的問題」以及「其他人必須被說服才會從一個較不狹隘本位的觀點來看該議題」。賽局的法則—猶豫的人喪失在當時參與的機會，而對建議不確定的人被確定的他人所征服—施加壓力於參與者在所參與的51比40的議題上選邊。賽局的回報—有效性，即對結果的影響，乃是表現的直接評量—鼓舞辛苦的參與。一名老練的五角大廈內部人員對經常進入該建築的人可以區分出不下六種主要類型的對手，¹⁰⁶ 這個說法一部分可能是心胸狹窄的本位主義而毋須認真看待，但大部分是人們對於他們所能做的事充滿熱情的關切所致。因此，絕大多數的參與者起身爭相「讓政府做對的事」，其所利用的策略和手段和國際關係理論家所熟悉的那些十分相似。

倡導者為結果而奮鬥，但政治的賽局不是單純由參與者各自為了自己所選擇行動的拔河角力所構成，因為參與者的條款及條件並非一模一樣。首領和部眾時常是特殊行動的倡導者，但幕僚則為了發現議題、說明替代選擇，並為其首領產生論述而努力；總統的幕僚—理想上—為了捕捉議題及結構化賽局而奮鬥，以致於能同時最大化總統對倡導者論述的欣賞及總統決定的影響力；首腦時常對總統

¹⁰⁶ Smith, *Assignment Pentagon*, pp. 154-59. 史密斯將軍也觀察到「解釋五角大廈工作最佳的學術模型大概是官僚政治模型。堅持確立的官僚為了提昇（或至少鞏固）他們的政策和預算位階而奮鬥，此乃常態。」他接著提供了一個相關的首腦和其他參與者的縮略圖描。(pp. 196-98)

扮演像是半幕僚的功能，總統的成本效益考量時常要求他儘量愈少做決定愈好，如此使得他的選項開放（而不是對一個未確定議選邊站而不擇手段）。

當一個政府或總統作出決定時，更大的賽局尚未完結。一個政策的決定是一件進展中的工作項目，決定能夠被保留或忽視，如同富蘭克林·羅斯福(Frankline Roosevelt)的一位前助手強納森·丹尼爾(Jonathan Daniels)所注意到的：

總統過半的建議，理論上來說帶有命令的重量，能夠被內閣成員安全地遺忘；而如果總統第二次就某項建議詢問時，他會被告知該建議正在被調查；如果他第三度詢問時，一個聰明的內閣官員將會至少回應滿足他建議中的一部分。但只有偶爾的狀況，除了那些最重要的事務外，總統常常來來回回要問上三次。¹⁰⁷

而即便如果沒有被逆轉或是被忽視，決定仍然需要加以執行，因此，正式政府決定通常只是通向行動道路上的中途站，而在決定與行動之間移動的機會比起絕大多數分析家所認知的要大上許多。因為在決定之後，賽局就擴張了，帶進了更多的參與者，有著更多樣化的偏好和更獨立的權力，就如同普里斯曼和魏達夫斯基在複雜共同行動的討論所闡述的。

正式的決定也許十分概括或相當特定。在一些例子中，獲致關於一項政府應該採取行動的正式決定的參與者，對於誰會來履行一事上沒有任何的選擇；在別的例子中，一個競爭的次級渠道迷宮將決定帶向行動。舉例來說，和外國政府的談判通常是國務院所關切的事，但談判可能被指派給一名特別的使者，或是屬於另一個更合適的事務領域機構的官員。例如，在說服海地獨裁者在沒有抗爭的狀況下拋棄其職位，柯林頓總統求助於退休的科林·鮑威爾將軍、參議員山姆·納恩，和前總統吉米·卡特的協助。在眾多次級渠道存在之處，參與者將會大顯身手，讓行動進入他們相信能提供最佳前景而讓他們所欲的結果發生的主渠道中。

絕大多數的決定在執行方面留下了相當大的餘地。支持該決定的參與者熟練而謹慎地施展使其得以執行的技巧，時常超過其精神，有時甚至超過決定文字的範疇。那些反對決定的人，或是反對行動的人，使花招延遲執行、限制執行、換湯不換藥地再提出同樣的議題、或是在別的渠道提出。

III. 支配的推論模式。如果一國履行一個行動，該行動即為政府內部個人和團體之間議價的結果。模型三的解釋力透過展現賽局而達成一行動—渠道、職位、參與者、他們的偏好、拔河角力—產生了議價討論的行動，即結果。凡是結果的絕大部分對單一個人（如，總統）或團體（如，總統的小組或人馬）是勝利時，此一模型即企圖特定化讓賽局勝利成為可能的細節。但這些細節，就如同在那些前面提到過的「孤兒」行

¹⁰⁷ Jonathan Daniels, *Frontier on the Potomac* (New York: Macmillan, 1946), pp. 31-32.

動，模型三嘗試不去忽略那些造成真正所做行為的鮮明差異、誤解，和愚蠢的錯誤。

IV. 一般主張。闡述模型三關於結果的主張，其困難性可以透過思考一個比較簡單的問題加以說明，就好比一個認得撲克牌的理論家試圖特定一個他從來沒看過牌戲的結果。作為要闡述主張的基礎，分析家會想要下列項目的相關資訊：(1) 賽局的規則是，例如說，所有的位置在得益上都是平等的…等等，如果不是，差異為何？(2) 技巧、名聲、和其他參與者帶到其位置上特質的重要性；如果重要，每一個參與者有什麼樣的特質？(3) 牌的分布，即在特別一付牌上的優勢和劣勢；(4) 個別參與者對於替代得益的評價，例如，每一個人是否只想要最大化其勝利，或是否某一些人更多是透過吹噓而贏得更多，而不是因為有最好的牌在手。這份不完整的名單意味著，即便在此一相對簡單而結構化的例子中，問題是如何的困難。官僚政治的例子是不尋常的複雜，一部分是因為一般性主張的不足。儘管如此，當此一典範得以被詳細闡釋，就有可能辨識出一些相關的因素，在一些案例中分析家也能取得關於這些因素足夠的資訊，而於未來提供解釋與分析。

A. 政治結果。構成一個政府賽局的眾多因素，在議題和結果間加以干預。

1. 個別參與者特有的偏好和立場能對政府行動具有重要的影響。如果不是夏隆，而是另一個人在一九八二年時擔任國防部長，沒有理由相信會發生以色列入侵黎巴嫩，而迫近貝魯特市郊一事。
2. 每一位參與者的優勢與劣勢從一個行動-渠道到另一個，會有實質上的差異。舉例來說，美國在聯合國總部從一個政治的脈絡來考量聯合國波士尼亞保護部隊重新部署的問題，但如果該議題是自政治-軍事渠道中產生，從北約軍事人員中產生，透過布魯塞爾直接回到各首都，在英國、法國、荷蘭，以及美國防衛部門的參與者將得以擁有更多的槓桿影響力來強調他們的偏好。這是其中一個，但非唯一的一個，為何達頓和平協議(Dayton peace accords)由一支在北約支持下所組織及管理的軍隊加以執行的原因，從而拋棄了聯合國波士尼亞保護部隊的架構。
3. 混雜的參與者及每一個參與者優勢的改變不僅僅在行動-渠道之間，也會沿著行動-渠道而加以移動。首腦主導了重要外交政策議題主要的形式決定，但部眾，特別是那些在組織中擔負實行一項決定的人，可能此後會扮演一個重要的角色。

B. **行動與意圖。**政府行動並不預設政府的意圖。一個與某個議題相關的政府代表其行為結果，很少是任何個人或是單一組織的意圖所致。反之，典型的例子中，分別的個人有著不同的意圖，對於結果都小小貢獻了一塊。行動的細節因此不是任何個人的選擇（假如面對的議題為一個簡單、分離選擇的事務，結果也很少和任何參與者個人的選擇完全一樣）。儘管如此，結果可能大致上和在政治賽局脈絡中某些組織的偏好一致。

1. 一個參與者從不同面向感知議題的賽局中會出現絕大部分的結果，這些參與者在偏好的行動上也明顯地不同。鑒於對問題不同的定義，一旦參與者開始分享一個更為普遍的了解以決定情境，所產生的解決方案也不同，它們也許相關也許不相關，也許可化約，也許不可化約。
2. 行動很少由一個獲致全體參與者同意的綱領而產生，協議反映了混雜動機所導致的暫時性操作性趨同。
3. 行動由許多起源自眾多賽局（加上搞砸的）的許多碎片所組成，不反映一個經過協調的政府策略，並因此難以解讀為有意識的「訊號」。

C. **問題和解決方案**

1. 策略性問題的解決方案並非由冷靜地專注於該問題，又超然疏離的分析家所發現，對參與者來說，這些問題比起策略性問題同時既較為狹窄又較為寬廣。每一位參與者不是專注於整體的策略問題，反而是關切那些今天或明天所必須要做的決定。每一項決定不僅僅是對該策略性問題，而且對每一個參與者的押注都具有重要的後果。因此，在那些是參與者所正在關注的（其個人所正在解決的問題）與那些是一個戰略分析家所關注的之間的鴻溝，通常十分寬闊。
2. 需要在政府行為上實質性改變的決定，典型上反映了「尋求解決方案的首腦」與「尋求問題的一般人」兩者間一致的巧合。在面對截止日期上，首腦專注於一個議題並尋求解決方案；如對一個較早且有點不一樣的議題，已承諾了某種已發展出來的解決方案，專家們會尋找一個恰當的問題。¹⁰⁸

D. **你所站的立場依賴你所坐的位子。**每一個參與者所遭遇的多樣化要求會影響其優先順序、看法和立場，特別是在結構型議題中，例如預算和採購決定，一個特定參與者的立場可以從其所坐位子的訊息而做高度可信賴的預測。

¹⁰⁸ 此一主張原始是由厄尼斯特·梅伊(Ernest May)所闡述。它和金登的政策櫥窗概念相似，在本章的一開始已討論。

在本書第一版中，沒有像這一個段落引發更多的批評了，有時候被稱之為「邁爾斯定律」(Miles Law)。某些讀者有些過度靠向「依賴」這個詞的強烈定義，而將之解為「總是被……所決定」。與此不同，我們意指你所站的位子「實質上受到的影響」來自你所坐的位置。參與者可能抗拒或是忽視其在行動-渠道中的位子和地位所興起的制約力量，但是此一主張的確斷言一個人的立場是受到影響的，最可能強烈受到他所坐的位子所影響，談判桌旁組織座位的知識會對可能的立場產生有意義的線索。

E. 首腦與部眾。對於總統、首腦、幕僚和部眾的要求是十分獨特的，首先是在政策決定的情況，其次在執行的情況。

總統能夠處理的外交政策議題主要受到其繁忙的行程所限制，出於必要性，他必須先處理下一個手邊的議題。他的問題在於要去探詢得到他注意力的議題所具備的特殊面向，保留他的自由空間，直到不確定性獲得澄清，而相關的風險獲得評價。

外交政策的首腦更常處理當日最火熱的議題，雖然絕大多數他們所關注的議題都十分重要，他們還是能夠獲得總統和其他政府成員的青睞。他們所不能保證的，是「總統將會付出代價」或是「其他人會上同一條船」，他們必須建立一個相關權力之間的聯盟，他們必須在行動正確的歷程選擇中「給予總統信心」。

然而，絕大部分的問題經過部眾們的架構，選項經過部眾們的特定，而提案經過部眾們的催促。部眾會和其他部門的部眾戰鬥——舉例來說，國防部國際安全事務辦公室和國務院的政治軍事事務處的官僚間的鬥爭——為較高層級行動的縮影。但是部眾的主要問題在於如何得到首腦的關注、如何讓一個議題進入一個行動-渠道之中、如何讓政府「做對的事」。這些動機推使部眾成為積極的倡議者。在決策中，從議題往下看是選項：如何保存我的自由度直到時間澄清了不確定性。從旁邊看議題是承諾：如何讓他人對我的聯盟有所承諾。從議題往上方看是信心：如何給老闆為其所應為之信心。如此重新詮釋紐斯達特的一句斷言，任何有責任感官員的工作本質，是去說服其他的參與者關於這些官員認為「何者應為」的版本，乃是他們對自己責任，要求他們依其自身利益而為的評價。¹⁰⁹

在外交政策決定的執行上，垂直的要求各自不同。首腦的要求有二，但此二者相互衝突。在其所偏愛的政策背後建立共識的必要，這時常需要含混不清：不同的人必須因為不同的理由同意些許差異的事物；當政府決定做成時，選擇的特性和理由必然常常是模糊不清的。但這個要求和另一要求有著嚴重的分歧：選擇得以通過的必要性，需要將那些缺乏熱情之人的拖沓遲疑及反對者的顛覆行為降到最低。稍微推一把那些腳步拖沓者，並將顛覆者困住，即便當決定很清楚且看守人為總統的情況下，仍然構成了艱難的工作。而絕大部分的監管、治安維持和督促不是由總統來做的，而是由總統的人馬或是那些同意政府施政的人來做。他們(通

¹⁰⁹ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, chap. 3.

常是幕僚)是人事程序的守衛者,那些能夠讓機器依據決定加以運作則有賴於清晰性。

- F. *51 比 49 原則*。賽局的條款影響參與者認為困難的政策決定所需花費的時間,及他們為其偏愛選項爭論的力道和保證。因為他們面對一個被數百個重要截止日期所限定的議程,理性的參與者必須在相對少的時間內,在比起分析家或觀察者更不焦躁不安的情形下對困難的政策做選擇。因為他們必須和其他人競爭,理性的參與者,相比於如果他們是超然的裁判者,更有信心進行論述。他們並非總是掩飾,他們將賽局所產生的要求以予內化,通常是下意識的。
- G. *國際與國內關係*。一個國家的行為影響另一個國家的行為,因為其結果會對第二個國家內部行為者造成有利或不利的程度。因此,一國之內的參與者瞄準於達成某種國際目標,會透過從事有利於另一個國家內部參與者的國內賽局,而後者的國內參與者倡議的目標,從前一個國家的觀點來看,似乎是相輔相成的。

在條件情境允許下,某些國家也許企圖透過對另一個國家內部賽局的直接參與來達成其國際目標。或者,如果行動-渠道是一個共同政策,不只一個國家(如二次世界大戰時的英美委員會),或是數個國家公民所參與(如在國際組織中像是聯合國波士尼亞保護部隊),那麼國內和國際目標的區分也許變得模糊到一個單一的賽局可以同時瞄準這兩個方面。

- H. *議題的面向隨著位子的不同而不同*。坐的位子影響了我們觀看的角度和我們站的位子(參見 II-A-1 關於職位上參與者的討論),很少有兩雙眼睛看到同樣的議題。模型三所分析的團體選擇過程,其中一個功能在於對於議題的表面獲得至少是有限的同意,至少在當下如此。
- I. *錯誤期待*。多重賽局進行的速度僅允許對個別賽局有限的注意,並且需要將專注力放到優先的賽局上。因此,參與者常常對於其他參與者的賽局和問題的細節資訊缺乏了解。在優先順序較低的賽局中,期待別人將會以「對我的問題有所協助」的方式來行動是難以避免的。一九九五年七月,每一個人似乎都希望別人會採取行動防止塞爾維亞不去猛烈打擊斯雷布雷尼察。
- J. *溝通不良*。速度和噪音的程度兩者都會結合感知的傾向,使得正確的溝通產生困難。因為溝通必須快速,因此往往有所省略,而在一個嘈雜的環境中,每一個參與者會認為其說話的嗓音較他人真正所能聽到的,更清晰且嘹亮。在斯雷布雷尼察的荷蘭司令官認為詹維爾已經決定要在破曉時對他早先交遞上去的目標名單發動攻擊,然而,詹維爾所決定的是在破曉時再次考量攻擊,並只有針對一些被挑選出來的目標進行。

- K. 緘默。因為每一個參與者會進行多重的賽局，緘默的優點一即，猶豫的沉默和僅僅部分有意地輕聲低訴——似乎難以抗拒。在一個賽局中，緘默降低了有害高度優先賽局的洩露，緘默允許其他參與者對結果的詮釋會以一種「最不咬腳的鞋子」的方式為之。首腦和幕僚間或是和部眾間的緘默，允許每一個部眾提供一個對於結果寬厚的詮釋——舉例來說，提案單純只是「從來沒有進展」，或是一場和首腦之間跨機構會議中的備忘錄已經「死亡」。至少，它降低了一個首腦和其下屬之間赤裸裸的磨擦。¹¹⁰
- L. 參與的風格。下面這三者的行為有十分重要的差異：（1）職業官僚，不論是文官或武官，（2）橫向進入的類型，及（3）政治任命。其差異在於一個比較長範圍期待的功能。官僚若欲在不可避免的政權與人事遞遭中生存下來，就必須採行一種順從的原則。然而，橫向進入的類型和政治任命更常是暫時的雇員，他們對政策或是其他較短期的個人成就措施感到興趣。政治任命在職位的任期非常有限，因此他們有一個相當高的貼現率，也就是說，對任何議題一個比較短的投資年期。職業官僚知道總統來來去去，但非海軍……。

111

參與風格也強烈地受到參與者對其行為參考語彙的想像所影響。一些參與者不能明確表達政府的政治賽局，因為他們對其工作的概念不能做這樣的活動。另一方面，艾奇遜堅稱國務卿的工作是「在一個某些會喚起布爾喬亞嫉妒的環境中。」他從所有其他特質中所區分出來，讓一個有能力的美國國務卿所最必要的是「殺手的直覺」。¹¹² 艾奇遜只有一點點誇大。

V. 特定主張

A. 危機中使用武力

1. 美國政府決定在危機中使用軍事力量的機率，在那些對於強大軍事行動擁有初始的、一般的、個人的偏好人數增加時，在下列職位上大大增加：總統、國家安全顧問、國防部長與國務卿、參謀首長聯席會議主席、中情局局長。總統很少——如果有的話——在沒有來自其他「首腦們」堅實的支持下選擇武力行動。
2. 這些個人對議題的看法會十分迥異，這些差異部分可以從他們職位的壓力，加上他們的人格特質來加以預測。

¹¹⁰ 一個對國際與國內緘默的經典例證是紐斯達特對甘迺迪總統天弩事件的研究，前已引述。

¹¹¹ 這裡的意思是軍事參謀可能在總統的意見和所屬軍種本身的利益或傳統有所衝突時，會傾向軍種，因為總統任期有限，但參謀還有很長的時間會留在軍中。

¹¹² Dean Acheson, "The President and the Secretary of State," in Don Price, ed., *The Secretary of State* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960).

3. 結果將會受到為了採取行動而架構問題的方式所形塑。若是行動被架構為一個漸進強化的舉措，該舉措的重要性不確定，並因此易受到其他參與者不同的詮釋，則武力行動就有更多的可能性。

B. 軍事行動

1. 對任何缺乏核子戰爭的軍事行動，決定和執行將被延遲，儘管支持者試圖說服反對者站到同一艘船上。
2. 使用軍事力量的重要決定一般不會單純是總統的決定，或是多數決定，而是絕對多數的決定。
3. 沒有軍事行動會在缺乏和軍方參與者廣泛諮詢的情況下被決定。在美國，沒有任何使用實質(軍事)武力的決定，(這還不包括核武)，會是在違反他們建議之下作出；也絕對會準備好大量周詳的諮詢研究。

VI. 證據。政府內部對於一特殊議題的看法和優先順序差異細節的資訊，很少在很短時間內就能取得，並只能經由認真的研究而被可靠的挖掘出來。產生一個議題的解決方案，對其議價過程的正確描述也相當稀少，文件通常不能捕捉到這一類的訊息，因為它們自身時常就是結果。大部分的資訊必須從參與者本身加以爬梳，但是，根據前面所做的假設，每一個參與者只知道故事中的一小塊。記憶很快地變得染上色彩，而複雜的敘述被撫平並簡化，即便是出自最好的意圖亦然。理想上所需要的是讓一位分析家與參與者相互接觸適應，並在參與者的記憶淡去或是糟糕地褪色前，對一個決定中眾多的參與者產生政府政治的興趣。這樣的接觸相當不平常。但沒有此一資訊，分析家要如何進行呢？如同紐斯達特這樣一個精通此道的分析家曾經說過的：「如果我被迫在文件與後來的、有限的、片段的和主要參與者的面訪之間做選擇，我會被迫拋棄文件。」使用公開文件、報紙、參與者的面訪、和參與者親近的觀察家討論，把零碎可取得的資訊一塊一塊拼貼在一起，是一種藝術。

然而，如同絕大部分的藝術作品，有一個手藝技能的基礎，可以從技巧和訓練中建立起來。倚賴於過程的品質和人事的程序，很多可以用來重建產生結果的賽局。一旦賽局被重建了，對誰參與、議題的各個面向、問題如何為行動所架構、以及結果要如何理解，文件也能夠允許我們有一個更清楚的了解。有時候，不平常的證據也許變得可取得一如在古巴飛彈危機中白宮審議的錄音。對每一個讓人困惑的政府行動，模型三提供了工具可用來整理證據並看見脫漏的空隙。文件式的資料有時候能夠描繪肖像的輪廓，即便是(肖像的)色彩必須由其他形式的資訊或是想像於其後供應。

第六章 古巴危機：第三種解析

「涉入的這十四個人士非常重要——聰明、有能力、敬業，全部人都具備對美國最強的情感……。但如果其中六個是美國總統的話，我想這個世界可能已經被轟掉了。」¹ 不管羅伯·甘迺迪是否正確，他的評價提醒我們這些人（而且都是男人）對甘迺迪總統關於何所應為的建議大相逕庭。鑒於他們所對抗的挑戰在其工作上和背景上的艱難性，誰應該期待有別種可能？每一個人盡力爭取其對國家所為最佳判斷的行動歷程，此一事實並不讓人訝異。在核子戰爭就在不遠的未來，難道任何一個人應該有較低的預期嗎？

研究重大事件的歷史學家傾向掩蓋政府領導者間的差異，並忽視這些個人在合理的、競爭的建議及選擇的行動歷程上的落差。事後看來，不論最後選擇的是什麼，一般都會看起來是唯一合適的選擇——特別是如果該事件最後成功了，而替代選項被拒絕的倡議者則傾向較為沉默。對許多歷史學家來說，下面這個觀念顯得根本上不成比例，即具備重大後果事件應該公開短期性的細節，像是誰在會議室內或是某人如何有成效地參與賽局。但是，如同羅伯·甘迺迪的評論所提醒我們的，關於美國應該如何回應古巴境內蘇聯飛彈的判斷，涵蓋的範圍從什麼也不做到對古巴入侵後發動空中奇襲。一個對於一九六二年十月二十四日美國為何封鎖古巴（而非入侵或是忽視它）的了解，因此需要謹慎地不僅將注意力放在該行動歷史的主張上，也包括封鎖成為美國政府選擇這樣一個本質上屬於政治的過程，一旦發現古巴有彈道飛彈後，美國政府對其危機決策的組織，乃是圍繞在非正式挑選出來的顧問內圈，他們彼此在十月十六日到十月十九日這段期間，若不是在白宮就是在國務院開會。這個過程假設了在十月二十、二十一及二十二日國家安全會議的連續性會談中有一個更為規律且正式的品質。決策者因而再一次縮小到一個內圈，被委派為國家安全會議的執行委員會，也以「執委會」（ExCom）聞名。他們在危機期間於白宮會面（小組委員會則於他處開會），在危機過後，執委會在甘迺迪政府所餘的任期中繼續在其他議題上運作。

在美國決策第一圈的參與者列在表一，該表把所有在白宮積極參與危機審議可以叫得出名字的人都納入了。

表一 內圈：一九六二年十月十六~二十七日

迪恩·艾奇遜（Dean Acheson），退休國務卿（十月十七、十九日國務院會議；十月十八日與甘迺迪個別會晤）

¹ 羅伯·甘迺迪的訪談，被引用於 Ronald Steel, *New York Review of Books*, March 13, 1969, p. 22.

喬治·安德遜 (George Anderson)，參謀首長聯席會議成員暨海軍軍令部長 (十月十九、二十一~二十二日白宮會議)

喬治·鮑爾 (George Ball)，國務次卿 (幾乎所有會議)

查爾斯·博倫 (Charles Bohlen)，駐法大使，剛結束蘇聯事務無任所大使職務 (十月十六~十七日的會議；十月十六日單獨與甘迺迪會面)

麥克喬治·邦迪 (McGeorge Bundy)，總統國家安全事務特別助理 (幾乎所有會議)

馬歇爾·卡特 (Marshall Carter)，中情局副局長 (僅十月十六日的會議)

C. 道格拉斯·狄龍 (C. Douglas Dillon)，財政部長 (幾乎所有會議)

羅素·吉爾派翠克 (Roswell Gilpatric)，國防部副部長 (幾乎所有會議)

羅傑·希爾斯曼 (Roger Hilsman)，國務助卿，負責情報研究 (十月二十二日，可能還有其他會議)

U. 亞歷西斯·強森 (U. Alexis Johnson)，副國務次卿，負責政治事務 (幾乎全部會議)

林登·詹森 (Lyndon Johnson)，副總統 (幾乎所有會議)

約翰·甘迺迪 (John F. Kennedy)，總統 (僅白宮會議)

羅伯·甘迺迪 (Robert Kennedy)，司法部長 (幾乎所有會議)

寇蒂斯·李梅 (Curtis LeMay)，空軍參謀長，參謀首長聯席會議成員 (十月十九、二十二日白宮會議)

羅伯特·羅威特 (Robert Lovett)，前國防部長，國務次卿 (十月十八日與甘迺迪總統單獨會談；十月二十~二十四日白宮會議)

亞瑟·隆德 (Arthur Lundahl)，中情局國家照相判讀中心主任 (幾乎所有會議，至少是部分參與)

艾德溫·馬丁 (Edwin Martin)，國務院泛美事務副助卿 (除十月二十六日白宮會議以外所有會議)

約翰·麥克洛伊 (John McCloy)，前西德特派專員，戰爭部副部長 (十月二十六日白宮會議)

約翰·麥康 (John McCone)，中情局局長 (幾乎所有自十月十七日以後的會議)

愛德華·麥克德莫特 (Edward McDermott)，緊急準備辦公室主任 (十月二十二~二十三日會議，可能還有其他會議)

羅伯特·麥納馬拉 (Robert McNamara)，國防部長 (全部會議)

保羅·尼茲 (Paul Nitze)，國防部副部長，負責國際安全事務 (幾乎所有自十月十九日以後的會議)

肯尼士·歐唐納 (Kenneth O' Donnell)，總統特別助理 (十月二十二日會議，可能還有其他會議)

華特·羅斯托 (Walt Rostow)，國務院顧問及其政策計劃委員會主席 (所有自十月二十四日以後的會議)

迪恩·魯斯克 (Dean Rusk)，國務卿 (除了十月十八日白宮夜間會議外所有會議)

大衛·肖普 (David Shoup)，海軍陸戰隊司令，參謀首長聯席會議成員 (十月十九、二十二日白宮會議)

西奧多·索倫森 (Theodore Sorensen)，總統特別顧問 (幾乎所有會議)

阿德雷·史蒂文生 (Adlai Stevenson)，常駐聯合國代表 (十月十六日和甘迺迪總統單獨會面；十月二十~二十一，二十六日白宮會議)

麥克斯威爾·泰勒 (Maxwell Taylor)，參謀首長聯席會議主席，剛結束總統軍事代表的職務 (所有會議)

勒外林·湯普森 (Llewellyn Thompson)，無任所大使，剛結束駐蘇聯的職務 (除了十月十六日白宮會議和十月十八日的夜間會議外之幾乎所有其他的會議)

厄爾·惠勒 (Earle Wheeler)，陸軍參謀長，參謀首長聯席會議成員 (十月十九、二十二日白宮會議)

唐納·威爾遜 (Donald Wilson)，美國新聞署代理署長 (幾乎所有自十月二十一日以後的會議)

註：甘迺迪總統設計並私下地給 34 個人銀色紀念月曆，顯示一九六二年十月份，將十月十六到二十八日這段期間加以標註，除了幾乎所有上面提到的個人外，甘迺迪也將該月曆給他的妻子賈桂琳、他的新聞秘書皮耶，薩林格 (Pierre Salinger)，和他的私人秘書艾芙琳·林肯 (Evelyn Lincoln)。羅伯·甘迺迪自己那份高度主觀的內圈名單，除了總統和他自己以外，只包括 (以姓氏字母順序排列) 艾奇遜、鮑爾、邦迪、狄龍、吉爾派翠克、強森、羅威特、馬丁、麥康、麥納馬拉、尼茲、魯斯克、索倫森、泰勒、和湯普森。

(我們有)一份與之相比較的蘇聯名單，但就沒有同等的信心確定把所有人都包括進來，但一個初步的描繪可見於表二。² 蘇聯小組與美國小組至少在三方面有所不同。首先，蘇聯的團體仔細地反映了一般國家安全決定機制，集中於統治的主席團，沒有退休的官員或是其他出乎意料的外部人士。其次，蘇聯的團體規模較小，如同美國的名單，蘇聯的名單包括了所有我們相信積極參與克里姆林宮審議的個別人士，但是真實的參與可能甚至更為狹隘，反映了赫魯雪夫更為主導性的角色。第三，蘇聯的決策者主要是有著對國內治理具備廣泛責任的官員，少數有外交或是國防政策方面的專才，而且幾無證據顯示職業外交官或是正規的軍人有參與其中。

表二 關鍵的蘇聯決策者：一九六二年十月十六~二十八日

列昂尼德·布里茲涅夫 (Leonid Brezhnev)，最高蘇聯的主席，主席團成員

²表二的訊息主要援引自 Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled*, rev. ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1963)，再加入與提摩西·納夫塔利的討論後漸漸有趣起來。其描繪見於 Aleksandr Fursenko and Timothy Naftali, *“One Hell of a Gamble”: Khrushchev, Castro, and Kennedy 1958-1964* (New York: W.W. Norton, 1997)，描述赫魯雪夫的危機決策主要在直接諮詢主席團的成員 (正式成員，而非候選成員) 及一位非成員，馬林諾夫斯基。雖然塞米恰斯特尼 (Semichastny) 提到一個由主席團所形成的「特別團體」，在危機期間「日以繼夜」的工作，我們沒有這個團體的組成資訊，也無法評估其工作的重要性。和弗拉基米爾·塞米恰斯特尼 (Vladimir Semichastny) 於一九九五年八月二十九日的訪談中，我們忽略了僅僅扮演幕僚角色而沒有在克里姆林宮決策中積極參與的官員，即便他們其中一些人，例如蘇聯這一邊的奧列格·特羅亞諾夫斯基 (Oleg Troyanovsky)，在之後所出現的資料來源中成為有價值的參與者。

安德烈·葛羅米柯（Andrei Gromyko），外交部長

尼基塔·赫魯雪夫（Nikita Khrushchev），黨中央委員會第一書記，部長會議主席，及主席團主席

安德烈·季里連科（Andrei Kirilenko），俄羅斯共和國中央委員會政治局第一副主席，主席團成員

阿列克塞·柯西金（Aleksei Kosygin），部長會議第一副主席，主席團成員

弗洛爾·柯茲洛夫（Frol Kozlov），中央委員會書記，主席團成員

奧托·庫西寧（Otto Kuusinen），中央委員會書記，主席團成員

瓦西里·庫茲涅佐夫（Vasily Kuznetsov），外交部第一副部長

羅季恩·馬林諾夫斯基（Rodion Malinovsky），國防部長

阿納斯塔斯·米高揚（Anastas Mikoyan），部長會議第一副長席，主席團成員

尼古拉·波德戈爾內（Nikolai Podgorny），烏克蘭黨第一書記，主席團成員

德米特里·波利揚斯基（Dimitri Polyansky），俄羅斯共和國部長會議主席，主席團成員

鮑瑞斯·波諾馬廖夫（Boris Ponomarev），中央委員會書記，負責非集團（nonbloc）共產黨的聯繫

弗拉基米爾·謝米恰斯內（Vladimir Semichastny），國家安全委員會主席（KGB）

亞歷山大·謝列平（Aleksandr Shelepin），中央委員會書記，負責政黨控制（黨紀），部長會議副主席，部長會議國家（警察，法治）控制小組委員會主席

根納季·沃羅諾夫（Gennadi Voronov），俄羅斯共和國中央委員會政治局第一副主席，主席團成員

尼古拉·什維爾尼克（Nikolai Shvernik），中央委員會政黨會議主席，主席團成員

米哈伊爾·蘇斯洛夫（Mikhail Suslov），中央委員會書記，主席團成員

馬特維·扎哈羅夫（Matvei Zakharov），武裝部隊參謀部主席，國防部第一副部長

因為這場危機的核心在於約翰·甘迺迪的總統任期內，關於美國政府成員所看、所為、甚至所想的證據比起絕大部分的事件更加豐富。在危機期間的秘密錄音及絕大部分機密文件出版後，我們可以較之以往有更大的信心紀錄出個別參與者的看法和偏好。不幸的是，即便有了關於蘇聯這方面的新證據，蘇聯在部署飛彈於古巴或是從其撤出的決定過程，仍然晦澀不明。

美國施行封鎖政策

發現的政治

對於美國政府選擇施加封鎖的了解，無法在抽去該選擇必要性的出現脈絡情況下為之。首先，考量到發現的時機，雖然羅伯·甘迺迪一份政府對危機事後剖析的報告結論認為：「在我們真正開始動作前，美國並沒有可以採取的行動」，

此一判斷並不正確（而甘迺迪的記憶也不完整）。³ 如果一架 U-2 早上二或三周飛越古巴西端，飛彈可能就被發現了，允許政府有更多考量處理選項的時間，並在古巴飛彈運作的危險成為此一等式的主要因素前加以行動。⁴ 如果飛彈一直要到二周後才被發現，封鎖其他航向古巴的軍備船運將徒勞無功，因為蘇聯飛彈船運，包括遠程彈道飛彈的輸送，屆時都已經完成了。尤有甚者，所有的中程彈道飛彈將為行動預備妥當。⁵

古巴議題對美國政府官員的「面向」形成了當時脈絡中第二個關鍵的特徵。古巴出現蘇聯飛彈對於每一個個人的意義，同時在政府內部和在國家之前，有賴於早期政策辯論所採取的立場。一系列交疊的議價賽局決定了發現蘇聯飛彈的日期，以及此一發現對政府的影響，「發現的政治」對於美國因而選擇封鎖是重大的一塊解釋。

古巴是甘迺迪政府的「政治阿基里斯腱」，⁶ 這個弱點源於三個相互關聯的原因。首先，一九六一年四月入侵豬灣試圖推翻卡斯楚的失敗，造成內部對於總統的判斷、他顧問的智慧，以及對他們建議的品質最嚴重的懷疑。接續下來的主要國家安全議題沒有一個不把羅伯·甘迺迪和泰迪·索倫森帶進其過程。當總統指古巴是他「最沉重的政治十字架」，他指的同時包括政府內部和外部。⁷ 其次，豬灣的災難已經讓大眾上了不幸的一課：古巴對美國安全構成了一個嚴重的威脅，而推翻卡斯楚共產主義的號召具有正當性。第三，此次入侵的失敗使甘迺迪顯得遲疑不決。在試圖以秘密武力推翻卡斯楚卻把事給搞砸了的情況下，總統和他的顧問們甚至感到一種更大的責任，對於下一次事情發生時要更有決斷

³ Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W.W. Norton, 1969), p. 29. 兩份對危機中情報社群表現最透徹的事後分析分別是中情局內部和直屬總統的外交情報顧問小組（President's Foreign Intelligence Advisory Board, PFIAB）所做，後者由詹姆斯·基里安（James Killian）主持。基里安報告贊揚情報社群危機中的表現，但對其危機前的工作做嚴厲地批評。中情局的研究，由麥康所指導，必然是羅伯·甘迺迪所想的那份，因為它的結論認為「關於早於十月十七日之前所獲得的相片，並不足以成為得以獲得西半球[或]北約盟友支持的那種擔保行動。」換句話說，建築工事就在其危險得以對他人顯現及展示時被探測到。

然而，麥康也坦率地向總統解釋，總的來說，對古巴的空中偵察並未被足夠迫切地加以強調，而分析師動不動就不考慮部署飛彈的可能性。在一個無論多麼勉強的時刻，麥康的判斷形塑了一個共識，讓邦迪、麥納馬拉和魯斯克一起加入。關於基里安的報告和中情局的研究，參見 PFIAB to President Kennedy, 4 February 1963; McCone to President Kennedy, 28 February 1963, 兩者皆收於 *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 361-71, pp. 373-76. 關於總結的共識，參見 Bundy to Rusk, McNamara, and McCone, 19 February 1963, in *FRUS: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 702-05; 關於麥康觀點更直率的洞見（有對甘迺迪總統表達，但並未寫在備忘便條上於白宮中傳聞），也參見 McCone to Record, "Meeting with the President in Palm Beach, Florida—9:45 A.M.—Saturday—5 January 1963," 7 January 1963; 及 McCone to the Record, "Meeting with the President—4:30 P.M.—4 March 1963," 4 March 1963, in *ibid.*, pp. 651-53, 713-14.

⁴ Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), p. 675.

⁵ 因為當時蘇聯的彈道飛彈都是液體燃料，因此發射前的準備時間較長。

⁶ *Ibid.*, p. 670.

⁷ *Ibid.*, p. 669.

性。在危機審議的第一天，甘迺迪觀察到蘇聯飛彈的部署「顯示豬灣事件是正確的，我們必須把事情做對。」泰勒將軍回應道：「我是個悲觀主義者，總統先生，我們對此有一個戰爭計畫給你——在一年半前，[它]徵召 25 萬的美國大兵、陸戰隊和空軍，拿下那座島。我們發動對抗了 1,800 名古巴人。我們已經改變我們的評估，唉……。」泰勒沒有把話說完。⁸

共和黨抓到政府這一個弱點，在古巴飛彈危機之前數個月同時也是國會非大選年選舉的前數個月，而共和黨參議院國會競選委員會已經宣布古巴為「一九六二年大選活動的主軸議題」。⁹ 政府所宣傳的「更積極且更間接將古巴孤立於發展中民主的拉丁美洲之外的方式」，被參議員肯尼斯·基廷（Kenneth Keating）（共和黨—紐約州）、貝利·高華德（Barry Goldwater）（共和黨—亞歷桑那州）、荷馬·凱普哈特（Homer Capehart）（共和黨—印第安那州）、史壯·塞蒙德（Strom Thurmond）（民主黨—南卡），及其他人攻擊為「放任」（do-nothing）政策。¹⁰ 對比於政府的不行動，以致於讓蘇聯軍備輸往古巴，批評家號召封鎖、入侵、或只是單純的「行動」。對甘迺迪政府的圈內人來說，取得封鎖古巴的想法就好像是戴上「某種凱普哈特指環」的恥辱意義。這也是為何在十月二十日選擇一種封鎖形式之後，甘迺迪和少數幾個顧問走到白宮的陽台上，並譏諷的評論表示：「唉，我猜荷馬·凱普哈特是我們這個世代的溫斯頓·邱吉爾。」¹¹

前一年甘迺迪政府已經啟動一項中情局秘密計畫，貓鼬行動（Operation Mongoose），瞄準暗中顛覆卡斯楚在古巴的統治。甚至更機密的，中情局的探員試圖刺殺卡斯楚，但他們從未能接近他，貓鼬也未能取得太多的進展。由麥康所領導，中情局施壓擴張美國對於游擊隊軍事行動的支援，並尋求總統在必要時候承諾以入侵古巴做為對這些努力的支持。這樣的承諾被古巴難民認為是不可或缺的，然而甘迺迪總統堅決地拒絕做任何這樣的承諾，並私下地向古巴流亡人士領袖如此表示。¹²

⁸ Ernest May and Philip Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p. 91.

⁹ Sorensen, *Kennedy*, p. 670.

¹⁰ Ibid., pp. 669 ff; 關於基廷的活動，同時參見 Mark J. White, *The Cuban Missile Crisis* (London: Macmillan, 1996), pp. 89-114.

¹¹ Interview with Sorensen by Carl Kaysen, 15 April 1964, John F. Kennedy Library Oral History Project, JFKL, pp. 52, 60, 64. 溫斯頓·邱吉爾當時為知名的政治家，曾如先知般於一九三〇年代警示和希特勒德國衝突的到來。

¹² 關於貓鼬在一九六二年春的地位，參見，例如 “Guidelines for Operation Mongoose,” 14 March 1962; Harvey to McCone, “Operation Mongoose,” 10 April 1962, both in *FRUS: Cuba, 1961-1962*, vol. 10, pp. 771-72, 786-90. 關於暗殺的企圖，參見 Edwards to Record (and Robert Kennedy), “Arthur James Balletti et al—Unauthorized Publication or Use of Communications,” 14 May 1962, in *ibid.*, pp. 807-09.

關於甘迺迪總統（以及附合他的邦迪）做出希冀美國入侵承諾直截了當的回絕，參見 U. Alexis Johnson notes accompanying, “Guidelines for Operation Mongoose,” 16 March 1962, in *ibid.*, note on p. 771; Memcon for Bundy meeting with Cuban exile leaders, “Cuba,” 29 March 1962, in *ibid.*,

在一九六二年入夏之際，貓鼬計畫和其他美國針對古巴的努力到達了一個十字路口，軍方已準備好入侵或封鎖古巴的應變計畫，當時封鎖被想像為蘇聯前進切斷西柏林對外連繫的一種報復手段。¹³ 貓鼬本身已變得過於龐大而無法忽視，雖然仍然太過脆弱而沒有太多讓卡斯楚下台的機會。此一秘密計畫已經開始情報蒐集，但其他部分則付之闕如。即便如果貓鼬有助於引發一場內部反抗，某些美國官員（特別是國務院和白宮）恐懼於該反抗可能會糾纏住美國政府以致於華盛頓會被捲入而入侵古巴，對他們而言，貓鼬必須停留在清楚的界線之內。早在一九六二年三月，羅伯·甘迺迪也呼籲注意蘇聯政府可能在古巴建立基地的可能性，而將排除任何美國的入侵並呈現新的危險。¹⁴

一九六二年七月，從事貓鼬的跨部門小組（由羅伯·甘迺迪所領導）判斷貓鼬第一階段已經到了運作過程，該小組開始對該計畫的未來進行一個全面性的檢討，其未來包括從接受古巴為蘇聯的盟邦而圍堵它，到挑動一場攻擊做為美國入侵的藉口。這些選項在八月十日被呈報給羅伯·甘迺迪的「特別小組（擴增）」。¹⁵ 中情局的軍事行動代表想要激發出一場反抗運動，但認知到反抗軍將必須以美國的入侵加以支持。國務院代表（受到中情局分析部門工作的支持）率直地寫道：「我們一開始就應認知到，在缺乏美國軍事力量的部署下，美國瞄準卡斯楚政府倒台的計量和行動相當有可能微不足道。」國務院傾向和有限的現狀共存，並「避免公開地將美國的名聲與軍事行動連繫上，因為其成功性可能有疑問。」¹⁶

當關於蘇聯傳統武器和軍事顧問運往古巴的報告開始流入時，這是先前的立場和態度的背景脈絡。貓鼬計畫的負責人愛德華·蘭斯戴爾（Edward Lansdale）

pp. 777-78; Hurwitch to Martin, "The Cuban Exile Community, the Cuban Revolutionary Council, and Dr. Miro Cardona," 19 April 1962, in *ibid.*, pp. 797-98; 以及 Passavoy to Record, "Topics Discussed during Meeting of Dr. Miro Cardona with the President," 25 April 1962 and Goodwin to President Kennedy, 14 April 1963 (描述的是一九六二年同一場會議)，兩者皆收於 National Security Files, Box 45, Cuba: Subjects, Miro Cardona, Material Sent to Palm Beach, in JFKL. 其他出席於甘迺迪總統與米洛·卡東那（Miro Cardona）會議的包括厄尼斯托·亞拉岡（Ernesto Aragon）、羅伯·甘迺迪，及理查德·古德溫（Richard Goodwin）。

¹³ 參見 Joint Staff paper, "Blockade of Cuba in Reprisal for Soviet Actions in Berlin," DJSM-572—62, 1 May 1962, in *FRUS Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 801-02.

¹⁴ Lansdale (?) to Special Group (Augmented), "US Policy in the Event USSR Establishes a Base(s) in Cuba," 31 May 1962, in *ibid.*, p. 824; 也參見 Lansdale to Special Group (Augmented), "Status of Requested Studies, Operation Mongoose," 8 June 1962, in *ibid.*, pp. 828-29.

¹⁵ 此一特別小組（擴增）由羅伯·甘迺迪所主持，其資深代表通常是泰勒（當時為總統的軍事代表）和白宮的邦迪、國務院的 U. 亞歷西斯·強森、國防部的吉爾派翠克、和麥康自己或中情局的理查·荷姆斯（Richard Helms）。貓鼬計畫的關鍵行動官員有中情局的威廉·哈維（William Harvey）、國務院的羅伯特·赫維奇（Robert Hurwitch）和國防部的班傑明·哈里斯（Benjamin Harris）將軍；貓鼬計畫由愛德華·蘭斯戴爾（Edward Lansdale）所指導。

¹⁶ Hurwitch paper, "Political and Economic," 7 August 1962, attachment to Lansdale to Special Group (Augmented), "Stepped Up Course B," 8 August 1962, in *ibid.*, pp. 899-917.

在八月十日已電洽國務院，詢問是否有評估羅伯·甘迺迪數月前所完成，推測蘇聯基地的應急措施。答案是沒有。一位國務院的官員私下提醒他的同僚：「你應該記得當時決定認為『此種可能性太過遙不可及，而不應將時間浪費於此』。」¹⁷ 然而，在八月十日的會議上，麥康提出了一個警示，不僅僅是關於一個蘇聯基地，也關於蘇聯在古巴境內彈道飛彈的部署。儘管如此，貓鼬檢討的結果是國務院原所期望的：一個逐步上升的「B階段」，增添多一點騷擾，但沒有推翻卡斯楚的新承諾。官員相互承認他們並未預期進行帶有意圖的行動，以使卡斯楚倒台。¹⁸

當關於武器運輸的報告高高疊起，麥康將其用於貓鼬小組內部，施壓要求更多有力的秘密對抗古巴的行動。尤有甚者，在八月二十三日總統出席的會議期間，麥康再次強化他的論點，警告可能的核子飛彈部署，八月二十三日的會議成為第一次關於如何回應「在古巴境內發現蘇聯飛彈」這樣一個假設情境的高階審議。¹⁹ 在這個決定的設定中，麥康扮演的是一個政策倡導者的角色，主張對卡斯楚採取更積極強硬的秘密行動。因為他的政策立場並不受歡迎（羅伯·甘迺迪是麥康唯一但卻勉強的盟友），中情局局長對於飛彈的警告被視為其攻擊古巴倡議的一部分，因此不同意麥康在貓鼬上立場的官員也不考慮他的飛彈警告。舉例來說，邦迪勸阻麥康，主張一場對古巴的攻擊可能會造成在柏林的回攻，其他人擔心對美國位於土耳其木星飛彈的反抗性回擊；強調他提案的重要性，麥康對土耳其的危險輕描淡寫，他表示土耳其的飛彈毫無用處而應該撤出；麥納馬拉同意它們毫無用處，但表示在政治上要移除它們很困難。

甘迺迪只是單純地擔心麥康對古巴境內蘇聯飛彈的預測，他想要更多關於該危險的研究及可能的對抗行動。他簽署了181號國家安全行動備忘錄（National Security Action Memorandum, NSAM），指示麥納馬拉去確認將木星飛彈從土耳其移走的方式，要求關於古巴境內蘇聯彈道飛彈所可能造成威脅的一份更廣泛的分析，並下令審查兩個主要政策行動選項。一個選項是外交的，對蘇聯發出警告；另一個是軍事的，研究消除「任何在古巴能夠發動對美核子攻擊的設施」的替代方案。甘迺迪也希望一份關於「在惡化的柏林危機脈絡下」入侵古巴的優缺點分析。²⁰

¹⁷ State paper, "Thoughts for 2:30 Meeting," 10 August 1962, in *ibid.*, p. 923.

¹⁸ 在八月十日的檢討中，麥納馬拉提出暗殺卡斯楚的想法，該想法被堅定地否決了。參見 Taylor to President Kennedy, 17 August 1962（「沒有理由冀望它將造成該政權從內部被推翻」）；也同時參見 Editorial Note and Lansdale to Special Group (Augmented), "Alternate Course B," 14 August 1962, in *ibid.*, pp. 944-45, 923-24, 928-29；也參見 McCone's revealing complaints in McCone to Record, "Memorandum of Meeting.....," 16 August 1962, in *ibid.*, pp. 940-41.

¹⁹ 甘迺迪總統對一些會議有錄音，但直到一九九八年八月為止，這些錄音都尚未被解密。

²⁰ 參見麥康在八月二十一日（於國務院）及八月二十三日（於白宮）的會議紀錄，以及 NSAM 181, in *ibid.*, pp. 947-49, 953-55, 957-58.

麥康在甘迺迪政府中佔據一個奇怪的位子。雖被訓練為工程師，他卻是一個賺大錢的商人，首先是作為一個鋼鐵業的執行長，而後是蓋工廠和建商船的建築和工程公司，在二次大戰期間收到大量的訂單；做為一輩子的共和黨員，在艾森豪政府時期，麥康曾擔任強勢的原子能委員會主席；政治上非常保守且是一名熱誠的羅馬天主教徒，麥康激烈地反對共產主義；在艾森豪政府內，他曾反對禁止核試談判的提案；在豬灣事件後，當中情局局長亞倫·杜勒斯（Allen Dulles）被趕下台，甘迺迪選擇麥康作為一個政治上安全的接替人選。麥康所出聲表達的政策觀點已在民主黨內部製造敵人，但甘迺迪正確地判斷麥康會是一位有能力的管理者，能夠了解並應付中情局技術情報人員快速而蓬勃的發展。麥康同時是總統個人對前任艾森豪總統的連繫，並成為羅伯·甘迺迪個人的好友，²¹ 他和羅伯·甘迺迪的友誼，在危機期間被證明是相當重要的。

在他前任會表現親切友好和風趣的地方，麥康卻顯得固執己見且堅硬冷漠，因此甘迺迪政府除了羅伯·甘迺迪以外的其他內圈人士都不喜歡他，甚至於不信任他。不管他有什麼樣的錯，麥康紀律嚴謹且十分聰明，他理性地推斷，若是蘇聯意圖保護更重要的資產，例如彈道飛彈，則只能全面性部署薩姆地對空飛彈系統。在八月十日在他警告古巴有蘇聯飛彈的同一場會議中，當麥納馬拉間接地暗示暗殺卡斯楚的可能性時，麥康十分震驚。當時及其後，麥康以道德及實際的理由，否決任何類似的陰謀計畫。「我可能會被開除教籍」，他眼都不眨地申明。（在這個事情上，麥康被繞過了，而必要的權力和監督明顯地直接來自羅伯·甘迺迪。）²²

²¹ 一九六五年時羅伯·甘迺迪回憶表示，「我和約翰·麥康的私人關係很好……，他非常喜歡艾瑟爾（譯註：即羅伯·甘迺迪的妻子），因為當他的妻子過世時，艾瑟爾去他家陪他，所以他和我們的關係非常好，而我想他也很喜歡總統，但他更喜歡一個人——那就是約翰·麥康。」Interview with Arthur Schlesinger, JFKL Oral History Project, in Edwin O. Guthman and Jeffrey Shulman, eds., *Robert Kennedy: In His Own Words* (New York: Bantam, 1988), p. 14. 如同羅伯·甘迺迪所解釋，他的說法已經沾染了一些憤恨情緒的色彩，因為當古巴飛彈危機結束後，麥康小心地（並正確地）將對情報失誤的譴責透過提醒大眾他的預言加以轉移。在這段間，即一九六三年初，麥康和麥納馬拉長期的緊張關係爆發成公開的衝突。對羅伯·甘迺迪來說，這個場景顯示麥康並非真正地忠誠，一個核心的美德。（在同一批口述歷史中，以及其他的資料來源，羅伯·甘迺迪不斷地否認麥康曾正確地預測蘇聯飛彈的部署，這個否認並非事實。）因此讀者應該採信一九六五年親密友誼的回憶，並想像一下在引起分歧的事件之前該友誼的品質。

²² 在八月十日麥康（向麥納馬拉）報告：「您剛才提出的主題，我認為是高度不合適，我並不認為它應該被討論，它並不是一個應該被容忍的行動。對我們而言，這並不合適由我們討論，而我意圖將其由紀錄中刪除。」麥康也被記得已告知麥納馬拉，這項行動「可能讓我被開除教籍」。華特·艾爾德（Walt Elder）和其他人在丘吉委員會（Church Committee）的證言，引用自 Richard Reeves, *President Kennedy: Profile of Power* (New York: Simon and Schuster, 1993), pp. 337, 713; 也參見瑞·克萊恩（Ray Cling）的回憶，收錄於 Michael R. Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev 1960-1963* (New York: HarperCollins, 1991), pp. 417-18.

到今日為止，關於密謀暗殺卡斯楚最佳的證據似乎指出這個想法萌芽於艾森豪政府末期，雖然那些中情局涉入的人不願和他們的上司說太多，（正確或錯誤地）認為他們的上司不願知道太多，不太清楚是亞倫·杜勒斯或艾森豪實際上在甘迺迪接任前授權企圖暗殺卡斯楚。在一九六二

每一周，似乎都帶來更多讓人憂心的消息。國會中共和黨的批評者嗅到血的味道，蘇聯的地對空飛彈發射場被確定地辨識出來。為了控制消息外洩，甘迺迪總統指示中情局將資訊僅限制於少數的官員，將其放置在一個特定的盒子中，「並把它釘牢」。²³ 中情局提議軍機在古巴上空進行低空偵察飛行以取得更進一步的資訊，這個建議被某些人以懷疑的眼光看待，他們推測麥康可能在尋求挑釁好讓美國對古巴進行軍事行動。

邦迪仍然反對麥康，敦促甘迺迪總統發表公開聲明，向大眾表示他知道古巴所發生的事情，以及這些事並未對美國造成新的威脅，因而不足以讓美國能正當化對該島進行一個主要軍事行動，但是甘迺迪應該劃一條警告線表示有某些事「我們不會容忍」。邦迪提議區分「防衛性」武器和「攻擊性」武器，後者即指核彈。甘迺迪自邦迪處收到一份分析，結論認為古巴境內的蘇聯彈道飛彈的確對美國表現出「一個非常重要的軍事威脅」。麥納馬拉也有同樣的結論，但不同於邦迪，他敦促甘迺迪不要勉強接受這樣一個有限的警告。²⁴

小甘迺迪二歲，麥克喬治·邦迪在二次世界大戰中於海軍服役，並快速地在甘迺迪的母校排名上躍升而成為哈佛大學藝術與科學院的院長。在他早年的預校歲月，邦迪被認為是全班最聰明的男孩，詆毀他的人說他患有胃酸過多症。

年早期，接近暴徒以尋求協助的行動終成泡影。報導說羅伯·甘迺迪對和這樣的罪犯合作十分憤怒，以致於停止此項行動，但羅伯·甘迺迪和甘迺迪總統自其就任以來明顯地願意支持暗殺行動。然而，只有情境證據將甘迺迪總統與此種活動連繫起來。中情局的特工人員，由理察·荷姆斯與威廉·哈維所領導，在一九六二到一九六三年間親自從事這個問題的工作，但他們表示他們這項工作直接承自羅伯·甘迺迪，而沒有告訴麥康。中情局直接安排暗殺卡斯楚的計畫，在林登·詹森接任總統時告終。一九七五年丘吉委員會所蒐集的證據一般而言歷經時間及接續解密的考驗，參見 *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders: Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities* (New York: W.W. Norton, 1976). 關於卡斯楚方面證據的一個好的摘要總結，參見 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, rev. ed. (New York: Simon and Schuster, 1987), pp. 383-90; 也參見 Peter Grose, *Gentleman Spy: The Life of Allen Dulles*, pbk ed. (Amherst: University of Massachusetts Press, 1996), pp. 493-95, 500-06.

²³ Kirkpatrick to McCone, "Action Generated by DCI Cables Concerning Cuban Low-Level Photography and Offensive Weapons," n.d.; Tidwell to Record, "Instructions Concerning the Handling of Certain Information Concerning Cuba," 1 September 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 39, 33 (兩者皆有關甘迺迪總統和馬歇爾·卡特在八月三十一日的對談)。

²⁴ Bundy to President Kennedy, "Cuba," 31 August 1962, in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 1002-06. 「總而言之」，該分析總結表示，「期望為任何飛彈將具有實質政治與心理衝擊，雖然地對地飛彈會創造一個巨大警示的條件，即便在沒有證據表明核子彈頭已和它們一起抵達的情況下。」這些飛彈，邦迪在其附帶便條上指出，將「會是基本國家安全的事務，它和土耳其境內的飛彈並不相同……，我個人相信，如果我們清楚表示，在沒有戰爭的情況下，我們已經做了每一件我們能夠做的事，而戰爭不得以高射炮設施加以正當化，我們將會立於相當堅實的基礎上。」

曾任福特汽車的總裁，麥納馬拉對於更為寬廣世界的國際事務展現出知識不足，或是對諷刺沒有耐心，但是，他對於分析有著極大的興趣，越棘手越計量，越好。

九月四日，甘迺迪選擇採用邦迪的建議，他指示他的新聞秘書皮耶·薩林格發布一則公開警告，將底線劃在任何蘇聯「攻擊性」武器的部署上。每一個人，包括蘇聯人，了解這意味著具備對美國投擲核子武器能力的系統。如同邦迪對甘迺迪所解釋的，白宮的聲明所說出的話和它未說出的話一意即，華盛頓將會容忍「防衛性」武器—有著同樣重要的意義。這個事件因此私底下為接下來關於貓鼬的未來的辯論，以及公開地對國會所持續對甘迺迪政策的攻擊，都帶有相當的意義。他最佳的希望是官方對於古巴有任何蘇聯的挑釁行為的一連串聲明讓批評家忙於應付，因此讓反對者的論據撐不起來。

行政部門發起了一個強而有力的否認運動，目的在讓反對者的宣稱不具公信力，總統本人站在這場攻擊的前線，而絕大多數的行政官員也都參與。在八月二十九日的記者會中，甘迺迪被攻擊為「不負責任的」召喚對古巴的入侵，反而強調「是我們義務的全部」並承諾「以最嚴密的注意力來盯著古巴的動態」。²⁵ 他九月四日的聲明否認蘇聯當時在古巴的行動構成對美國任何的威脅。²⁶

到了九月十一日，蘇聯政府發布其自身的公開聲明，譴責美國的威脅，但僅簡單表示莫斯科不認為有送核子飛彈到古巴的需要。九月十二日，邦迪—少數協助準備另一場記者會的人士之一—給甘迺迪一張備忘便條，敦促他個人重覆表明他的新聞秘書在九月四日說的話。整個說理並未改變，邦迪利用蘇聯的承諾，邦迪的備忘便條告訴總統，如果他想要入侵古巴，他不應該遵循邦迪的建議（因為這將淡化蘇聯的威脅）。²⁷ 在十三日的記者會上，甘迺迪精準地做了邦迪所建議的談話，他劃了一條線，接受那些已經被發現並排除蘇聯公開表示他們將不會做的事。

甘迺迪之後告訴麥康：「你必然估量判斷了情況，但我是那些不認為蘇聯會把飛彈放置在古巴的人之一。」²⁸ 但是甘迺迪所選擇劃底線的決定，喚醒的是一個關於貓鼬計畫跨部門的政策爭議，而非飛彈。邦迪在該賽局中的動作聰明地利用了他在白宮的特殊角色，而遏制了美國對抗古巴行動的倡議。但他所選擇的行

²⁵ *New York Times*, August 30, 1962.

²⁶ *New York Times*, September 5, 1962.

²⁷ Bundy to President Kennedy, "Memorandum on Cuba for the Press Conference," 13 September 1962, in National Security Files, JFKL.

²⁸ McCone to Record, "Meeting with President—4:30 P.M.—4 March 1963," 4 March 1963, in *FRUS: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, p. 714.

動，在發現蘇聯實際上說了謊話時，有著出乎意料的致命後果，邦迪對該可能性不予考慮，即便是在私底下亦然，如此一直到十月。

當飛彈被發現後，甘迺迪發現若他從未發表過那些聲明，他自己原本不應陷入困境。如同他在第一天審議時大聲地感到驚嘆：「上個月，我說我們不會〔允許此事〕，上個月我本應該說我們不在乎，但當我說我們將不會做而他們逕自去做了，而我們什麼都沒做，如此我應該會認為我們的危險增加了。」²⁹

發現(飛彈)的過程因此受到行政部門內部和外部正在進行的政策辯論的影響，但發現的政治還有第二層意義。內圈的人也對空中監看古巴的許可規定進行爭辯，再一次，這個辯論讓麥康和邦迪兩方針鋒相對起來，但這一次麥康的主要反對者是國務卿迪恩·魯斯克。

凡是總統和行政部門所最不願意聽到的，中情局就不願表示意見，至少在沒有堅實的證據時。當中情局在九月六日通知甘迺迪，他們已經目擊海岸防衛巡弋飛彈(非彈道飛彈)，總統的反應似乎傳達，比起此一事實本身，他對於其政治性放射訊息洩露的可能性更加關切。一份中情局內部簡報報告指出，當時「白宮凍結的氣氛」。³⁰ 一個新的人事程序被規劃出來控制關於古巴境內蘇聯武器資訊的散布，所有的報告將進一步以暗語「聖詩」(Psalm)加密，僅止流通於名單上有列名的個人。³¹ 雖然在前往南法的蜜月旅行上，麥康無法不頻繁地想到古巴，讓他在中情局總部的副手反覆地飽受敦促更多行動的電文轟炸，至少是空中偵察行動。

作為一個跨部門的團體，空中偵察委員會(Committee on Overhead Reconnaissance, COMOR)計畫U-2的偵察飛行，該委員會建議派遣U-2依照早先已經批准的行動，直接飛越古巴上空。但九月八日當天，一架由台灣所操作的U-2在執勤飛越中國大陸時被擊落，這個事件是在八月三十日的小事故後的另一起，即一架美國的U-2粗心地飛進庫頁島上方蘇聯的空域中，引發莫斯科的抗議。因此，當國務院官員通知U-2即將飛越古巴，更高階的官員擔心情況更加惡化。

²⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 92.

³⁰ Kirkpatrick to McCone, "Action Generated by DCI Cables... Concerning Cuban Low-Level Photography and Offensive Weapons," undated, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 39, 40.

³¹ 更多關於九月七日白宮簡報(被紀錄日期為九月六日)和其後一段時間，參見 Dino A. Brugioni, *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*, ed. Robert McCort, rev. ed. (New York: Random House, 1991), pp. 122-128.

魯斯克要求邦迪於九月十日於白宮召開一場會議。陪同（麥康缺席）中情局代理局長馬歇爾·卡特及空中偵察委員會主席，羅伯·甘迺迪也一道與會。魯斯克半開玩笑地向卡特抱怨：「這一連串事件下來，你要如何期望我在柏林一事上進行談判？」羅伯·甘迺迪，也許也是半開玩笑地回覆：「那又怎麼樣呢？迪恩，沒膽量！」總統的弟弟支持中情局所提議的飛行計畫，涵蓋那些超過一個月沒有被蒐攝的古巴區域。然而，魯斯克並不讓步，結果是雙方妥協。中情局長程飛行越過並涵蓋古巴上空的提案被擱置，取而代之的四次短程飛行，兩次飛越國際海域，兩次以短航線快速飛越古巴上空。中情局也敦促麥納馬拉批准低空蒐攝飛行，但麥納馬拉寧願讓 U-2 來決定。³²

然而，U-2 卻放緩飛行任務的執行，國務院在九月十日妥協中的飛行減量，並沒有被清楚地降低到寫下來，魯斯克仍然擔憂直接飛越古巴島上空，並試圖透過提出新的想法來延遲進度。為何不讓美洲國家組織(Organization of American States)來支援飛行任務呢？此一替代選項的分析耗費更多的時間和精力。因此，九月十七日沿著古巴外緣的飛行任務沒有蒐集到什麼有用的數據資料。³³

如同美國官員所論辯的，中程彈道飛彈在古巴卸載並緩慢地移向其戰區場地。他們收到古巴探員的通知，而該報告開始將他們倒帶回到我們在第四章所描述在華盛頓的歷程，但是還沒有 U-2 的偵蒐相片。中情局再度試圖提新的空中監視方案，於九月二十日討論。魯斯克也再度轉移焦點，以另一個反提議，要求各種中情局的方案要結合一個單一的選項於一周後再行考量。在這次會議上，麥納馬拉扮演了一個較為積極的角色，利用機會重新開始了一場地盤爭奪戰。他主張一架軍機被擊落並不是那麼讓人尷尬，因而成功地堅持飛行行動的責任從中情局轉移到空軍的戰略空軍司令部，³⁴ 經過來自中情局強烈的反對，這個提議獲得同意。最後，九月二十七日，此時已回到華府的麥康，勉強贏得飛越古巴外緣的批准，這幾次的飛行發現更多的空中和海岸防衛設施，但沒有核彈。因此，國務院次卿喬治·鮑爾在十月三日一場國會委員會上做證表示：「我們的情報相當好也相當堅實，所有的指標顯示這基本上是一個防衛性的設備，而且無法向古巴提供任何對抗美國或是西半球其他國家的攻擊性能力。」³⁵

³² 關於九月十日的會議，參見 Berkaw to Elder, 28 February 1963, "Genesis of White House Meeting on 10 September," in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 1054-55; Kirkpatrick to McCone, "White House Meeting on 10 September 1962 on Cuban Overflights," 1 March 1963, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*, pp. 61-62.

³³ Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 139-40, 151.

³⁴ *Ibid.*, pp. 153-55.

³⁵ 九月二十七日，麥康和羅伯·甘迺迪與甘迺迪總統之間有一場關於古巴的私人對話，但其內容仍然不明。Kaysen to Record, 27 September 1962, in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, pp. 1094-95. 關於鮑爾的證詞，參見 Hearings before the House Select Committee on Export Control, 87th Cong., 2d sess., 1963, p. 811.

在十月四日下一次古巴/貓鼬決定小組，特別小組（擴增），的周會中，麥康加大了壓力，但古巴境內蘇聯軍備增長的證據再度糾纏捲入關於貓鼬計畫未來的政策辯論中。麥康抱怨計畫沒有行動，羅伯·甘迺迪機敏地說他們已經批准所有提出來的方案。一個共識浮現，貓鼬計畫的漸進改變已不足，要考慮更多的破壞行動，甚至是在古巴港口埋設詭雷。³⁶

麥康回到上空飛越的議題，並批評行政部門的聲明，指出美國對古巴內部的資訊十分的有限——上個月本質上是什麼也沒有。³⁷ 當時天候很差，正是颶風的季節。但雖然行政部門官員稍後表示只有惡劣天候才會妨礙上空飛越（而且呈堂證言也是如此說的），後者的主張並不正確。

在九月與十月之交，警惕的總統時時注意著古巴情勢的發展及美國對抗古巴軍事行動的應變措施計畫。³⁸ 十月九日，受到一份來自探員透過系統層層過濾上傳報告的強化，麥康贏得贊成意見，包括從甘迺迪總統個人的同意到一份空中偵察委員會所批准的直接飛越古巴上空的計畫。十月十日，麥康給甘迺迪帶來消息，海軍的相片顯示蘇聯貨船甲板上的條板箱，即能夠裝載核子武器的伊留申 28 轟炸機，可能已經登陸古巴。甘迺迪的第一反應是考量到洩露給媒體的問題，他大表憂慮，麥康指出：「一個新興且更為驚人的古巴議題將會注入到大選活動，將嚴重地影響他行動的獨立性。」甘迺迪想將所有進一步訊息壓制下來，而麥康表示此舉將相當危險，因為必要的情報分析家必須加以告知。麥康回憶表示甘迺迪的結論是：「我們將必須對古巴做某些劇烈的行動」，而他期待看到軍方預定下一周呈報給他的應變措施計畫。³⁹

³⁶ 在古巴港口埋設詭雷的點子在十月十六日第一天危機審議時就被提出來了，邦迪將之提出，很可能是為了一次在新脈絡下由新人加以考量時，可讓這個點子被封殺。如果那是他的目標，他成功了。參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 103.

³⁷ 對這個特別團體（擴增）的層級進行參與的抽樣，十月四日會議的出席者有羅伯·甘迺迪（主席）、麥康、吉爾派翠克、亞歷西斯·強森、泰勒、中情局副局長卡特、赫伯特·「彼特」·史高維爾（中情局）、蘭斯戴爾、和拉夫·史帝克萊（Ralph Steakley）上校。史高維爾和史帝克萊兩人都是在場對空中監視的議題發表意見。參見 McCone to Record, "Memorandum of Mongoose Meeting Held on Thursday, October 3, 1962," 4 October 1962; McCone to Record, "Memorandum of Discussion with McGeorge Bundy Friday, October 5, 1962, 5:15 P.M.," 兩者都收於 *CIA Documents*, pp. 111-17; 及 Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, pp. 159-64.

³⁸ 甘迺迪在九月十四日和參謀首長聯席會議開會，同時已經就一場對地對空飛彈發射場進行空中打擊的可行性加以思忖。九月二十一日，他提醒麥納馬拉關於確定這些計畫反應最新狀態的需要。十月二日，受到參謀長們的催促，麥納馬拉提供他們一份廣泛的可能行動應變措施的名單，由在柏林的行動或是蘇聯在島上部署「攻擊性」武器所觸發。參見 Kennedy to McNamara, 21 September 1962, in *FRUS: Cuba 1961-1962*, vol. 10, p. 1081; McNamara to Taylor, 2 October 1962, in *FRUS 1961-1963: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 6-7.

³⁹ McCone to Record, "Memorandum on Donovan Project," 11 October 1962, in *FRUS: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, p. 18.

然而四天後，十月十四日星期日，在 ABC 的議題與回覆節目中，總統的助理麥克喬治·邦迪就在 U-2 拍攝到蘇聯攻擊性飛彈的照片之際，否認了它們出現在古巴境內。在回覆記者關於「判讀古巴境內被行政部門強調為防衛性本質而非攻擊性的軍事設施」的探詢上，邦迪堅稱「就我所知並沒有現實的證據，而我認為當下古巴人、古巴政府和蘇聯政府會合力企圖裝置重要的攻擊能力設施是不可能的。」⁴⁰（但是當然，邦迪知道當他做此項宣示時，古巴有伊留申 28 轟炸機，是被他分類到「攻擊性」範疇的軍備。）在 U-2 進行飛行任務而發現飛彈的前一天，甘迺迪在凱普哈特所代表的印第安那州進行造勢活動，反對那些「想把別人的兒子送上戰場而自封為將軍和海軍上將的人」。⁴¹ 十月十五日星期一，就在他結束於國家新聞俱樂部所發表關於蘇聯在古巴的活動並主張集結「基本上的特質是防衛性」的演說時，國務院助卿愛德華·馬丁收到一通電話，通知馬丁攻擊性飛彈已經在古巴發現了。⁴²

早兩周或晚兩周發現飛彈很可能會造成危機結果的大大不同。沒有證據顯示甘迺迪總統試圖妨礙飛彈的發現，羅伯·甘迺迪實際上撿拾了麥康的主張，並在九月十日麥康錯過的辯論中讓這些論點中肯具說服力。相反的，發現的時機是拔河角力的產物，一場一端是麥康而另一端是魯斯克和邦迪的拉鋸戰。麥康作為一名情報分析家警告蘇聯飛彈的可信度卻因他在貓鼬計畫中大膽行動的倡議而受有損害，尤有甚者，他在關鍵期間因蜜月缺席的意外，將他的論據留給了不能應付國務卿的下屬。

選擇的政治

U-2 的蒐攝相片呈現確鑿的證據證明古巴境內有蘇聯的核子飛彈，此一揭露落在處於需小心處理情況政治化的參與者身上，如同一位高級官員的回憶顯示，赫魯雪夫逮到我們「褲子沒穿上」的時候。每一位核心參與者所設想的，以及每一個人如何尋求同時隱藏他自己的裸體和行政部門的羞窘，反映了之前發生的事並框架了接下來要審議的內容。

驚訝不足以描述甘迺迪總統最初的反應特徵，更確切的形容詞，是驚怒，這最適當地從下面的呼喊加以傳達：「他不能這樣對我！」⁴³ 在這個脈絡下此一呼喊有三重意涵。首先，就總統在當時的關注和優先事務來說，赫魯雪夫選擇了最

⁴⁰ 引用自 Elie Abel, *The Missile Crisis* (Philadelphia: J.B. Lippincott, 1966), p. 13 (emphasis added).

⁴¹ *New York Times*, October 14, 1962.

⁴² Edwin McCammon Martin, *Kennedy and Latin America* (Lanham: University Press of America, 1994), pp 399-400; Roger Hilsman, *To Move A Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (New York: Doubleday, 1967), p. 194.

⁴³ 參見 Richard Neustadt, "Afterword: 1964," *Presidential Powers*, 2d ed. (New York: John Wiley, 1964), p. 187. 此一主張的一個極端版本，參見 I.F. Stone, "The Brink," *New York Review of Books*, April 14, 1966.

無濟於事的行為，在一個高度敏感的國內政治脈絡中，他的反對者要求對抗古巴的行動，甘迺迪則遵循中道而行。為了支持該政策，他區分了「防衛性」與「攻擊性」武器，將他全部的總統權威押注在該平淡的聲明，即表示蘇聯並未在古巴境內裝置攻擊性武器，並毫不含糊地警告攻擊性的武器是不被容忍的。第二，甘迺迪和他最親近的顧問曾企圖緩解緊張，包括實質挹注於保證總統與赫魯雪夫主席之間的對談都會是坦率且正確的。當時聯繫工作已經展開，赫魯雪夫也予以回應。他曾透過最直接的個人管道向總統保證他了解甘迺迪所面對的國內問題，且不會做任何複雜化這些問題的行為；他也曾同時在公開與私下給予嚴肅莊重的保證，表示蘇聯不會在古巴境內放置核子飛彈。但是後來卻是這樣——主席對總統說謊了。第三，赫魯雪夫的行動挑戰了總統個人。他，約翰·F·甘迺迪，是否有勇氣在緊要關頭開始邁向一條有真實機會通往核子戰爭之路呢？如果沒有，赫魯雪夫將會贏得這一回合，並獲得接下來在柏林對抗的信心。甘迺迪在擔心，像是豬羅灣的後果和他一九六一年六月和赫魯雪夫於維也納的會面，主席也許已錯誤判斷他的奮鬥精神。這一次，甘迺迪決心要堅持到底。

因為這個議題在此一背景中是這樣被框架出來，對美國總統來說，只要有強勢的回應即為已足，不論外交政策的論辯為何，未能強勢的行動將會造成下列後果：(1) 傷害其政府內部成員的信心，尤其是那些在前幾周如此堅定捍衛他對古巴政策的同志；(2) 讓他固定班底的政府認為，行政部門沒有領導人，因此逐漸形成對於他所有的政策都加以挑戰的意願；(3) 在離大選只有三周不到的時間，將其相同民主黨同志（他們絕大多數在競選連任中都與他對古巴的政策同一立場）的根基刨起來；(4) 摧毀他以及幾乎是除了極少數以外全部國會成員的名聲；(5) 造成公眾對於他的話及意志的不信任；(6) 強化他自豬羅灣失敗以來的形象，因此封死他所領導政府的命運：歷史上一個簡短的篇章會被命名為「釘在古巴的十字架上」；以及（7）對他自己助長自我的懷疑。

上述的各種考量可能都存在總統的腦中，而每一項的輕重卻是不得而知，只是毫無疑問的，上述這些例示的計算並不能完全捕捉他所有的想法。在他的心中，我們所引用的各種區別可能是消融混合在一起的，就如同區別是對他的打擊和對他的國家的打擊一樣——這兩者從一個總統的位子來看界線相當模糊。⁴⁴ 但很清楚的是，作為一個總統而必須去回應的整個壓力圈逼迫他往一個單一的方向：強而有力的行動。一旦到了那條道路上，感受到所涉及風險的高溫襲來，和他的

⁴⁴ 而且不僅只是從他的位子來看，道格拉斯·狄龍，是內閣中一名共和黨成員，在一場執委會的會議上（大概是十月二十一日）從會議桌的一端將一張小紙條遞給另一端的索倫森：「你是否已經考量到如果我們允許古巴完成飛彈基地的設施和行動預備的真正可能性，下一次眾議院很可能就成為共和黨多數了？這會完全癱瘓我們明智且條理一致地回應進一步蘇聯推進的能力。」Sorensen, *Kennedy*, p. 688 (原始的字條保留在甘迺迪圖書館中)。關於總統與國家利益間模糊分界更廣泛的討論，參見 Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, 1990, ed. (New York: Free Press, 1990), pp. 155-56.

弟弟一起，約翰·甘迺迪沉思他是否有任何選擇。羅伯·甘迺迪的回應比較誇張：「哎呀，沒有任何選擇存在，我是指，你本來會，你本來會被彈劾的。」總統回覆道：「好啦，我想我本來要被彈劾的。」⁴⁵ 非強勢的道路——避免軍事措施，反面訴諸於外交手段——可能和他的問題沒有更多的關連，當然，他並非會議桌旁唯一關注於他個人問題版本的官員。

參謀首長聯席會議打算入侵以消滅此一威脅，但他們的新主席，麥克斯威爾·泰勒，對於讓「我們的腳深陷古巴的泥淖」有所疑慮。泰勒解釋，最好呢，是蒐集更多的資訊，在還沒有人知道飛彈已經被發現時，將它們在接下來幾天中全部拼湊起來，然後將飛彈、轟炸機和米格 21 戰鬥機，和地對空飛彈「以驚天一響公布於世」。他評估空中的偵蒐大約要花五天完成工作。⁴⁶

對迪恩·魯斯克來說，一開始這個議題是外交的問題，他並未對如何解決潛在問題明確表達一個清楚的觀點，但取而代之他表示有和關鍵盟友諮詢意見的需要。他主要的建議是直接接觸卡斯楚，警告古巴的領導人，蘇聯正把他置於一個致命的危險中，並將愉快地在柏林的勝利上出賣他，冀望如此能讓卡斯楚拒蘇聯於門外。甘迺迪認為此一提案沒有成功的機會，而國務院以外的其他人無人挺身為他說話。

對國防部長麥納馬拉來說，飛彈主要是一個政治問題，他的觀點認為整體的核子平衡並不會因為蘇聯的部署而受到重要的影響。（其副手羅素·吉爾派翠克也同意這個判斷，但是其他相關的官員或五角大廈的分析家則不同意。）因此一開始，麥納馬拉對於軍事行動需要持懷疑的態度，他主張如果古巴境內的蘇聯飛彈在運作並因此能對美國發動報復式攻擊，不能考慮進行空中襲擊。泰勒懷疑麥納馬拉誇大了空襲所需要的規模，目的在將其等同於入侵。對國務院的官員來說，麥納馬拉似乎誇大了空襲會引發古巴叛變而將美國捲入入侵行動的危險，但是在這場爭論中所出現的不確定性的確減緩了急迫進行軍事解決的脚步。

麥納馬拉提出了對於未來運往古巴武器航運加以封鎖的想法，但他的版本除了警告蘇聯不要再使用它們外，沒有處理已經部署在島上的飛彈。「現在，這個方案看起來尚未讓人覺得可以接受。」他也認同，「但是等一等，直到考量其他的方案吧。」在第一天審議結束之際，而且等到甘迺迪總統、羅伯·甘迺迪、魯斯克、泰勒、和絕大多數其他的參與者離開了會議室之後，麥納馬拉重新地對邦迪和魯斯克的副手喬治·鮑爾陳訴了他潛在的懷疑預設，也更加坦誠：「我不相

⁴⁵ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 342.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 59, 85.

信它主要是一個軍事問題，它主要是一個國內政治問題。」麥納馬拉認為他的方法可能至少提供了足夠的「行動」來滿足他對於國內政治需要的看法。⁴⁷

邦迪在飛彈發現前數周就為總統架構了該議題，但他現在不確定要做什麼才是。邦迪總是讓人難以看清，如同邦迪的一位同僚所評論的：「你不知道他在想些什麼。我不知道他在想什麼，總統不知道他在想什麼，而我有時候想知道他是否知道他在想些什麼。」當邦迪回憶他自己的反應時，他表示：「我幾乎有意地留在少數派那邊，我感覺到保持總統有開放的選擇是十分重要的。」⁴⁸ 當飛彈被發現後，他原先所引導的警告政策撞壁，邦迪不尋常地保持緘默。二天後，十月十八日，他支持不採取行動，擔憂蘇聯將會以同樣的方式在柏林加以報復；又一天，在對此一問題更進一步地感到煎熬焦慮，邦迪再度改變心意而支持對飛彈的空襲計畫。

到十月十九日，其他職位的人都已經變得堅定起來，聯合國大使和前總統候選人阿德雷·史蒂文生加入了麥納馬拉的懷疑陣營，麥康則加入了泰勒陣營敦促一場空襲。新的領空飛越第一次揭露了中程彈道飛彈也已經運抵古巴，甚至讓麥納馬拉對蘇聯方面努力的規模感到欽佩。這個消息使泰勒傾向加入他參謀首長聯席會議的同僚陣營，支持在一項入侵行動後發動空襲。與此同時，前國務卿迪恩·艾奇遜加入了那些倡議空襲的一方，但和泰勒與麥康不同的正，他主張一場十分狹隘的空襲，只針對發射場，而忽略蘇聯的轟炸機、戰鬥轟炸機和高射炮設備。對此一狹隘空襲版本的辯論似乎對邦迪很有說服力，讓他對軍方粗略的、大規模的攻擊予以鄙視的態度。⁴⁹

當討論繼續下去，其他的參與者注入新的想法。到了十月十八日，甘迺迪似乎不情願地同意任何空襲都必須是規模盛大的，就如同軍方所建議的。鮑爾曾就任何美國對另一個國家的奇襲強烈地提出道德性的反對意見，因如此將對珍珠港提出有力的辯護。羅伯·甘迺迪接著鮑爾的論點，而魯斯克則插話，稱奇襲為「你的下半生在額頭上帶著該隱(Cain)標誌的事」。「如果我們對一個小國那樣做」，羅伯·甘迺迪評論說，「我想我們將背負著一個地獄般的包袱。」但對甘迺迪總統來說最為有力的論點，讓他在未來數天不停地復述，則是在十月十八日由他的下屬所勾勒出來的。對古巴的攻擊行為將造成對柏林的一場報復性攻擊，轉而立即讓甘迺迪除了核子報復外，沒有其他有意義的軍事選項供其斟酌。他一邊沉

⁴⁷ 關於對麥納馬拉被看成誇大的反應，參見，例如 *ibid.*, p. 98; 關於引文，參見 *ibid.*, pp. 113-14.

⁴⁸ Patrick Anderson, *The President's Men* (New York: Doubleday, 1968), p. 270.

⁴⁹ 在危機後，邦迪也紀錄下在支持空襲他所記憶的部分，在總統的指示下，他所扮演的是唱反調的角色。他表示甘迺迪就在十月十九日離開前往競選行程之前，要求他在甘迺迪回來前讓空襲選項保持開放的狀態。紀錄由法蘭西斯·巴特 (Francis Bator) 摘要自邦迪私人的報告，並分享於給澤利考與埃內斯特·梅伊 (Ernest May) 一九九八年四月的一封信函中。

思一邊這樣說：「明顯對我們來說，這個問題真正在於我們採取什麼樣的行動會舒緩一個核戰的機會，也就是一個明顯最重大的失敗——。」⁵⁰ 另一個有聲望的圈外人被帶入了審議的過程，即前國防部長羅伯特·羅威特，強化甘迺迪對於奇襲可能激起的，（蘇聯）對柏林同樣報復的擔憂。⁵¹

從甘迺迪在十月十八日晚間於白宮一場會議的錄音概述，以及第二天他對那些心有疑慮的聯席參謀們所做的論述中，很清楚地總統在十月十八、十九日已經改變原欲對飛彈採取奇襲的選項。⁵² 剩下的就是中間級的選項，封鎖，原來由麥納馬拉所引入討論的回應方式。

但是，新的參與者再度注入新的想法。兩位退休外交官和克里姆林宮觀察家，查爾斯·博倫與勒外林·湯普森，敦促甘迺迪對赫魯雪夫發出最後通牒，給予他一扇機會之窗將飛彈撤出；然而，其他人認為一份外交的最後通牒本身，會使美國糾纏於沒有成效的外交叫囂。⁵³ 財政部長道格拉斯·狄龍乃是第一個建議將封鎖的使用當作是最後通牒的發布與強調。十月十八日，湯普森進一步推動封鎖的概念，他解釋，封鎖此舉將伴隨著對古巴拆除相關武器設施的要求。「如果他們已武裝，那麼我們要把它們給拔除」，湯普森補充表示：「我認為我們應該不要抱持任何的幻想，這大概最終會導致同樣的結果，就是我們以一種全然不同的姿態、背景和較不危險的方式進入一場大戰。」⁵⁴

⁵⁰ White House meeting at 11:00 A.M., October 18, in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 149, 145.

⁵¹ 此為甘迺迪如何使用羅威特的論點在十月十八日一場白宮深夜會議中口述一起簡短的說明。Ibid., p. 172. 當時的甘迺迪想起羅威特尚未對任何可欲的行動有所確信，甘迺迪或許對羅威特的論點比其 C.S. 羅威特的結論更有記憶（又或是該討論也許已經將羅威特柏林論點的結論與邦迪——在當時——以同樣的論點所獲得的結論搞混了）。兩年後，羅威特記起曾倡議封鎖/最後通牒方案，而非什麼都不做的選項，而羅威特的說法就我們看來是可信的。Lovett interviewed by Dorothy Fosdick for JFKL Oral History Project, November 19, 1964, 相關的部分重印於 ibid., pp. 169-71.

⁵² 參見 ibid., pp. 171-72, 17-77.

⁵³ 如果美國的訊息單單要求飛彈的撤離，則雖然飛彈已可運作，赫魯雪夫可能會含糊其辭；如果該訊息表明除非飛彈被撤離，否則以特定某一天的軍事行動加以威脅，赫魯雪夫可以反提另一天，或要求一個峰會，屆時美國表面上看起來被輕蔑地拒絕談判；或者赫魯雪夫可能對這樣一個最後通牒的語氣感到十分的憤怒，導致他堅定他的抗拒並更可能進行戰爭。索倫森，掙扎於如何起草一個合適的最後通牒的任務，他記得這樣一個特定要求將構成「任何一個強權都不會接受的最後通牒。」Sorensen, *Kennedy*, p. 685. 記得布希政府在波灣戰前對海珊使用這樣一個時間特定的最後通牒的讀者，也許能正確的推知布希政府既未期待也完全不想讓伊拉克接受該最後通牒。在一九九〇年晚期，許多布希政府中的官員已確信美國出於某種原因需要找到採取暴力行動的方式，以嚴重破壞伊拉克的戰爭機器和大規模毀滅性武器的發展。

⁵⁴ 湯普森在十月十八日早上 11 點的會議，May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 137. 狄龍是第一個在十月十七日稍晚於一張給甘迺迪的便箋中描述封鎖/最後通牒概念。“Memorandum for the President,” 重印於 Laurence Chang and Peter Kornbluh, eds., *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader* (New York: New Press, 1992), pp. 116-18.

十月十九日早上，甘迺迪總統與參謀首長聯席會議會談，發現他們堅定地贊同對古巴進行一場立即的空襲行動，如此將可保持意外的軍事優勢。空軍參謀長寇蒂斯·李梅，對於他在國會山莊政治根基的支持信心十足，⁵⁵最大膽於挑戰總統：「封鎖和政治行動，我認為會導致戰爭。我不認為有任何其他的解決之道，它必將導致戰爭，這將和慕尼黑的綏靖政策一樣糟糕。」會議後，甘迺迪照原定行程前往一個競選活動，避免將美國的機密透露給蘇聯知道。他指示羅伯·甘迺迪和索倫森「把團體組織起來」。⁵⁶

大家的意見一般來說仍然分成封鎖和立即空襲兩個立場，十月十九日在國務院的會議開了一整天而直到深夜。邦迪告訴他的同僚，在那個無眠的夜晚，他決定一場空襲是必要的。果斷的行動，伴隨著美國的既成事實，將會正面面對蘇聯以及全世界。他表示他已經將此建議呈報給總統。因為迪恩·艾奇遜論點的刺激，在前一晚的白宮會議中空襲的選項幾乎胎死腹中，現在又復活了。狄龍、麥康、和泰勒大致上同意艾奇遜和邦迪，雖然他們彼此間對於空襲方案的具體詳情有所差異；麥納馬拉則強烈反對。羅伯·甘迺迪於是笑嘻嘻地表示他也和總統談過了，一個像是珍珠港的奇襲「並不存在於我們的傳統中」，他「贊同行動」，但這個行動「要給予蘇聯退卻的機會」。⁵⁷

魯斯克接著提議顧問們分為不同的工作小組來改進封鎖及空襲選項的內容。在工作小組內部和相互間數個小時的討論後，麥納馬拉隱約成為封鎖—談判選項的主要辯護者。他認為美國至少要放棄在土耳其和義大利的飛彈基地，說不定還更多。羅伯·甘迺迪認為這扯得太遠了，他主張「眺望未來，如果我們決定要正面面對蘇聯的威脅，現在就挺身而出，消滅它，這對我們的子子孫孫會更好。在未來的某個時刻這樣做的情況必然不利，風險會更大，成功的機會不太妙。」

⁵⁸

這是封鎖—最後通牒想法辯護者的開場白，封鎖的第一步是以空襲準備為後盾，所以當麥納馬拉和其他五角大廈的官員讓步，同意一場空襲在封鎖之後可能仍然是可行的（結果是喪失其意外性），羅伯·甘迺迪「在這個轉變上特別加以註記」，並開始將封鎖描繪為僅僅是第一步，是一項進一步軍事行動的序幕，總統的弟弟認為「現在應該要如何決定已經相當清楚了」。索倫森同意起草封鎖演說的第一稿，⁵⁹ 艾奇遜則回到他在馬里蘭的農場。甘迺迪總統以寒冷為由縮短他

⁵⁵ 李梅出身於戰略空軍司令部，二次大戰時他是美國人最家喻戶曉的，對日本戰略轟炸的計畫者和執行者，當時美國在戰略轟炸機上相較於蘇聯也居絕對優勢，且古巴完全在美國戰略轟炸機的航程之內，要夷平該島對美軍來講並不困難。

⁵⁶ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 178; Sorensen, *Kennedy*, p. 692.

⁵⁷ 關於十月十九日的會議，存在數個來源，但引文是來自國務院副法律顧問李奧那·米格爾（Leonard Meeker），收於 *FRUS 1961-1963: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 116-22.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.; Sorensen, *Kennedy*, p. 692.

的競選行程，回到一場具有決定性的白宮會議中，十月二十日正式的國家安全會議。

國家安全會議類似於一場希臘戲劇，參與者/演員依據情節而操演，不可阻擋地邁向預先決定的結果。但是，就如同過去的經驗所顯示的，在每一個關鍵細節沒有決定前，變動仍有可能。麥納馬拉提出封鎖—談判的提議，他表示，在封鎖後，美國將就撤出土耳其和義大利的飛彈進行談判，並論及關閉位於古巴的美軍基地關塔那摩（Guantanamo）；麥納馬拉反對下達要求撤離飛彈的最後通牒，表示如此太過危險，史蒂文生支持他的看法。⁶⁰

泰勒，在邦迪的支持下，於兩天後的十月二十二日星期一開始，提出空襲的選項。羅伯·甘迺迪同意泰勒的看法，此時此刻是摧毀卡斯楚和古巴境內蘇聯飛彈的最後機會，索倫森因較為贊同封鎖—談判的方案因此不同意他們的看法。

然後羅伯·甘迺迪主張「結合封鎖和空襲兩條路徑」，封鎖將附隨一則要求移除飛彈的最後通牒，如果俄國人不遵循，美國將進一步進行空襲。他解釋，如此將避免珍珠港突然攻擊的問題。狄龍和麥康則支持這個選項，狄龍建議在要求與行動之間有 72 小時的間隔，麥康也同意，湯普森也出言支持這個他協助策劃的提案。

魯斯克則描述另一個方案，第四個主要選項。這個選項贊同封鎖，但與其下達最後通牒或是提議以美國的資產為交易，魯斯克建議應該將目標只單純放在凍結此一情況。古巴境內的蘇聯飛彈設施可由聯合國觀察小組加以監視。

甘迺迪總統一開始立即就排除封鎖—談判的版本，感覺這樣的行動會對世界傳達美國因恐懼而拋棄其立場的印象，然後他贊同封鎖—最後通牒選項，但竭力主張任何空中打擊只限於飛彈發射場，而空襲將在十月二十三日前為執行做好準備。團體也同意封鎖將限縮於蘇聯的軍備運送，而不及於所有重要生活物資的船運—例如，石油。基礎的決定因此做成了。

封鎖—最後通牒方案的倡議者仍然懷疑封鎖—談判的支持者會贏得當天的討論，大概會透過索倫森為甘迺迪所起草的告全國演說的方式捲土重來。麥康在十月二十日稍晚與兩位甘迺迪兄弟通了電話，將細節確定下來。甘迺迪總統對麥康保證他同時同意中情局局長的建議及他個人的論據。⁶¹

⁶⁰ 該會議此處與接下來的討論取自 Minutes of the 505th Meeting of the National Security Council, October 20, 1962, 2:30-5:10 P.M., in *FRUS 1961-1963: Cuban Missile Crisis and Aftermath*, vol. 11, pp. 126-36.

⁶¹ McCone to File, October 20, 1962, in *ibid.*, pp. 137-38.

儘管如此，就如同麥康所擔心的，當第二天十月二十一日顧問們重聚討論索倫森的演說草稿時，談判和最後通牒陣營的論戰重起，魯斯克也重新再次表達他的凍結和檢查的點子。甘迺迪總統斷然拒絕了魯斯克版本，雖然他之後讓步了，一旦美國的決定清楚了，他也許考慮由聯合國進來移除位於古巴以及土耳其和義大利的飛彈。回到演說稿，甘迺迪做了一系列的決定，支持封鎖—最後通牒派，他刪除了強調戰爭恐怖的語句；受到湯普森、麥康、和狄龍的支持，他刪除邀請赫魯雪夫會面討論此一危機的峰會，他們首要會觀察赫魯雪夫如何處理古巴境內的飛彈。甘迺迪認為，交換美國的飛彈或是基地的提議將會給赫魯雪夫一個訊號，即「我們正處於恐慌之中。」我們「應該清楚地表示我們僅止於接受移除古巴境內的飛彈、不再強化該種能力，並不繼續建飛彈發射場。」⁶²

要達到那樣的結果，麥克納馬拉警告，美國將必須入侵。甘迺迪堅定他的立場，事實上反對麥納馬拉以及魯斯克和史蒂文生（而贊同他的弟弟、他內閣中的兩名共和黨員、以及一名職業外交官），甘迺迪不斷地表示他現在談的是古巴境內飛彈的拆除。雖然他看起來堅定地和封鎖—最後通牒倡議者站在同一邊，有一些細微的跡象顯示甘迺迪總統和羅伯·甘迺迪還沒有全然地決定最後通牒後要做些什麼，以及何時做。此刻的操作性問題始終如一地著落在最後通牒—空襲的順序上，但是美國對移除飛彈的要求中沒有設定確定的時間限制。清楚地意識到他所肩負的艱困責任，甘迺迪總統避免一旦所有人知道他的政府要移除飛彈的決定後，任何關於美國可能何時或如何進行空襲，以及談判上明確不含糊的承諾。

⁶³

總而言之，飛彈所呈現出來的並非單一議題。集聚於美國政府頂峰的參與者從眾多相當不一樣議題的各個面向來看待此問題，依其性格、責任和經驗對它們加以架構。除了將這些人分為「鷹派」和「鴿派」——一個在此危機期間所創造的隱喻——他們的反應較之這些隱喻所顯示的更加地複雜。⁶⁴

在危機一開始，那些在總統決定下召集而形成的執委會人士各個吹著不同的音調，在做最後決定之前，多數吹著單一的調子：封鎖。雖然那個一般性的方案

⁶² 此處和接續的描述來自 Minutes of the 506th Meeting of the National Security Council, October 21, 1962, in *ibid.*, pp. 141-49.

⁶³ 在十月二十一日早上與空軍打擊規劃師華特·史威尼將軍的會議中，羅伯·甘迺迪的措詞是，以封鎖開始，其後「爭取喘息機會」。McNamara, "Notes of October 21, 1962 Meeting with the President," 重印於 Chang and Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, pp. 144-45.

⁶⁴ 鷹派和鴿派的隱喻可能是麥克喬治·邦迪所創造的，他在十月二十八日的一場執委會的會議中使用，而後被喬瑟夫·艾爾索普（Joseph Alsop）和查爾斯·巴特利特（Charles Bartlett）在一九六二年十二月八日《星期六晨報》的一篇文章中流傳開，是關於危機第一篇有大量來自甘迺迪白宮協助（與引導）的報導。邦迪的評論，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p 635; 也參見 Abel, *The Missile Crisis*, p. 70.

接下來至少為總統區分出三個不同的獨特選項，一個基本的選擇已經讓步給一個更豐富、更思慮周詳的選擇菜單，使總統得以更小心地校準美國的行動，找到他覺得有最大信心的精準部位，而給予他的下屬清楚的軍事行動綱領。能讓此事發生的過程乃是一個最為精細敏銳且錯綜複雜的探詢、拔河角力、領導、指引和激勵的過程。

封鎖的決定，以及將封鎖和從古巴境內將飛彈移除的要求連繫起來，受到更為直接的軍事行動威脅的支持，因此浮現出一種拼貼的圖像。它的各個部分，包括總統最初決定要做某些強勢的行動、麥納馬拉和其他人對空中奇襲的抗拒，以及古巴和柏林之間持續的關聯性，尤其是對甘迺迪總統來說。從那些衝突到一個政府結合封鎖和空襲方案的決定，需要努力鍛造。

雖然這些想法並非一開始源自於他，羅伯·甘迺迪是此一共識的工程師。依據他所出版的執委會審議回憶，「並沒有上下級別，事實上，我們甚至沒有一個主席。」⁶⁵ 但是其他人記得，當甘迺迪總統不在會議上時，羅伯·甘迺迪「很快就成為討論的領袖。」⁶⁶ 他回憶表示：「對話是完全不受拘束和限制。」⁶⁷ 索倫森則評論認為「完全平等的感覺。」儘管如此，他承認「當總統不在的時候，形塑我們的審議，最好的表現者……是司法部長。」⁶⁸ 史蒂文生則將司法部長與「在瓷器店裏的公牛」相比。在另一位參與者的嘴中，「巴比讓我們都成為基督徒了。我們全部都知道小老弟正在看著你（譯註：此處是反轉喬治·歐威爾著名小說《一九八四》中「老大哥正在看著你」的隱喻加以揶揄），並在每個人的立場上列了個小清單。」⁶⁹ 但沒有證據顯示羅伯·甘迺迪一開始就知道他贊成哪一個選項，他並沒有想像他最終倡議辯護的概念。討論的品質和他們展開的方式，幫助他找到他和他的兄長所選擇的一個混合性結果。

蘇聯從古巴撤回飛彈

將近一九六二年九月底，一名赫魯雪夫的助手記得蘇聯領導人收到關於飛彈部署的進度報告，他安靜地轉過身對該助手說：「很快的，災難即將來襲。」該助手回覆：「我希望船沒有翻覆，尼基塔·謝爾蓋耶維奇（譯註：赫魯雪夫的名字）。」赫魯雪夫想了一下，然後回答他：「現已太遲而無法改變任何事情了。」⁷⁰

⁶⁵ Kennedy, *Thirteen Days*, p. 46.

⁶⁶ Abel, *The Missile Crisis*, p. 58.

⁶⁷ Kennedy, *Thirteen Days*, p. 46.

⁶⁸ Sorensen, *Kennedy*, p. 679.

⁶⁹ Abel, *The Missile Crisis*, p. 58. 後面的參與者接著說：「這在刺激真正在討論上有健康的效果，它抑制態度的碰撞。有他在會議室中也許比較好，因為比起是總統在那裏，討論較不受抑制。」

⁷⁰ Oleg Troyanovsky, "The Caribbean Crisis: A View from the Kremlin," *International Affairs* (Moscow), April—May 1992, p. 150.

在十月十八日和甘迺迪與魯斯克會談後，葛羅米柯回報在古巴整體的形勢「完全讓人滿意」。美國人，他報告表示，「訝異於蘇聯援助古巴的勇氣。」葛羅米柯對於美國已發現飛彈一事一無所知，他報告的結論表明「一場美國對抗古巴的軍事冒險幾乎是不可想像的。」⁷¹

如同在第四章所討論的，即便在古巴的蘇聯大兵在十月十四、十五、和十七日明顯地已經察覺到 U-2 從其領空飛越，蘇聯政府不設防地被美國發現飛彈的存在。在一場白宮的會議中認為莫斯科已經「因其應變措施不足」而被抓到的推測與事實相距不遠，蘇聯的外交副部長其後對其同僚直言不諱地說：「赫魯雪夫 [在] 他的褲子上拉屎了。」⁷²

克里姆林宮十月二十二日知道甘迺迪計畫對美國人民發表演說時，陷入了其自身的危機審議。不同於甘迺迪，赫魯雪夫持續仰賴他正常的外交政策過程，諮詢主席團成員的小型團體，受到國防和外交部長以及來自共產黨中央委員會幕僚的首席國際專家的協助。當需要正式的決定時，赫魯雪夫就召集所有的主席團成員。

赫魯雪夫擔心美國會攻擊古巴，他一度考慮將核子武器轉交給古巴人而讓他們去決定，但下一刻，他又向他因此建議而可能產生擔憂的同僚保證，他不會讓卡斯楚使用中程彈道飛彈對抗美國，也許古巴能夠藉由威脅使用短程戰術性核子武器來嚇阻侵略。⁷³

主席團首先決定國防部長馬林諾夫斯基應該發電報給普利耶夫將軍，即在古巴的蘇聯部隊指揮官，向他下令讓他的部隊就備戰狀態，並利用所有除了核子軍備以外的古巴和蘇聯的武力。而後主席團改變其立場，並考量發出授權使用戰術性核子武器但不含彈道飛彈的訊息。馬林諾夫斯基對此項指示感到十分不安，擔心美國可能攔截此項訊息，而將它當做是發動第一波核武攻擊的借口。因此克里姆林宮一開始發出的命令，將使用核子武器的授權保留給莫斯科。⁷⁴

⁷¹ Gromyko cabled report to the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union, 19 October 1962, in *CWIHP Bulletin*, Issue 5 (Sprig 1995), pp. 66-67; 也參見葛羅米柯的長電文最後一段中明顯對甘迺迪與魯斯克得意揚揚的語氣和完全的誤讀，Gromyko to Central Committee, 20 October 1962, in *ibid.*, p. 69.

⁷² 喬金尼·科爾尼延科 (Georgi Kornienko) 的講話，引用自 Vladislav M. Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), p. 266.

⁷³ Aleksander Fursenko and Timothy Naftali, *"One Hell of a Gamble": Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964* (New York: W.W. Norton, 1997), pp. 238-39, 245-46.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 240-41, 取代的說法為 Anatoli Gribokov, "The View from Moscow and Havana," in Gribokov and William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis*, ed. Alfred Friendly, Jr. (Chicago: Edition q, 1994), p. 62.

在甘迺迪的演說宣布美國已發現飛彈並即將進行封鎖，蘇聯政府集體喘了一口氣，因為美國並未攻擊古巴。封鎖做為一個較弱的回應，留給他們政治迴旋的餘地，因此第二天十月二十三日，蘇聯政府就美國的要求發出一個平淡淡強硬的拒絕。赫魯雪夫和他的主席團決定暫停 30 艘中絕大部分航向古巴的船隻，但他們指示四艘載有遠程彈道飛彈和第五艘裝載飛彈所用的核子彈頭的船艦，隨著四艘載有核子魚雷的潛艦繼續它們的航程。如同甘迺迪所預期的，蘇聯也考慮對柏林進行反擊。外交部第一副部長瓦西里·庫茲涅佐夫提出對西柏林施壓以反擊封鎖的方案，該提案也受到杜布里寧大使的建議。那些出席者之一回憶表示，該想法「挑起赫魯雪夫一個尖銳的，而我會說暴烈的，反應」，造成他能夠「沒有這樣的建議而為……，我們沒有意圖在此衝突上添油加柴。」⁷⁵

十月二十四日時緊張升溫，蘇聯的武裝武力已提高其全球範圍軍事行動的準備，另一封來自杜布里寧的電文到達，報告十月二十三日與羅伯·甘迺迪的會談，並清楚說明美國將會要求蘇聯的船隻停船並登臨。此時，（提供給 24 架發射器的）36 枚中程彈道飛彈已在古巴，同時包括其可裝載的核子彈頭。將近 100 顆其他給海岸防衛飛彈、短程火箭、和伊留申 28 轟炸機的核子彈頭也在古巴。裝載於遠程彈道飛彈的 24 枚核子彈頭（而 18 個發射場仍然在興建中）也在古巴，但遠程彈道飛彈則在海上正朝向隔離線航行。⁷⁶ 赫魯雪夫在公開場合的態度是藐視的，然而私底下，他明顯逆轉了前一天主席團的決定。

裝運遠程彈道飛彈的船隻停了下來，⁷⁷ 一些裝運更多無害貨物的船隻，包括布加勒斯特號和格洛茲尼號，繼續航行——明顯地在測試美國對隔離的執行，裝運核子彈頭的船隻則已經抵達古巴的港口。在程序上，這些決定相當奇怪，赫魯雪夫並未重新召集整個主席團或是建議他們他已經逆轉他們先前的裁決。誠然，他在下一場於十月二十五日召開的主席團會議中說了，彷彿裝運遠程彈道飛彈的船隻一直持續它們的航行。⁷⁸ 赫魯雪夫「眨眼」了，但他可能曾試圖不讓他主席團的所有同僚至少在當下知道這件事。

到了十月二十五日早上，蘇聯領導人已收到美國對赫魯雪夫前一天藐視聲明強硬而簡短的回覆，甘迺迪是這樣寫的：「在這件事情上不是我首先發出挑戰的。」甘迺迪強調他「希望您的政府將會採取必要的行動，允許回復到早先的情況。」

⁷⁵ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 247-48; Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 152.

⁷⁶ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," pp. 45-46.

⁷⁷ 關於麥康對蘇聯在十月二十四日白天（莫斯科時間）對這些船隻發出訊號的報告，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 348.

⁷⁸ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 252-53.

⁷⁹ 赫魯雪夫重新召集主席團，他告訴成員們他再也不想要和甘迺迪交換「尖刻的言論」，相反的，他想要將四艘裝運飛彈航向古巴的船隻掉頭——並未告知他們他已經發出命令停船了。赫魯雪夫告訴他的同僚表示他願意「拆除飛彈，使古巴成為和平區。」

因此，到了對決周的周四，赫魯雪夫拋棄了他改變軍事平衡以提供他在柏林計畫籌碼的希望。我們幾乎沒有辦法知道在做出這樣痛苦的選擇時，他所必然經歷的個人混亂，我們也不知道什麼樣的內部政治計算影響了他，讓他明顯欺瞞他的同僚他在什麼時候下達什麼樣的命令給哪些船艦。相反的，赫魯雪夫建議給美國一個新的提議：「給我們一個不入侵古巴的保證，我們就會移除飛彈。」他也準備允許聯合國對這些飛彈發射場的檢查。主席團以通常的全體一致同意批准了他的計畫。⁸⁰

然而，赫魯雪夫表示他想要「再看看」更多，並確定甘迺迪的立場真的很堅定，赫魯雪夫等待更多的消息。他知道布加勒斯號已經獲得允許繼續航向古巴，沒有跡象指出他和他的同僚對於在隔離線相遇會發生什麼事，有像甘迺迪的執委會那樣焦慮不堪。我們所以得以確認的，是赫魯雪夫將主席團的批准做為他口袋中談判和解的提議，他並沒有給甘迺迪發出任何訊息。

十月二十六日星期五，赫魯雪夫被激得再度行動，原因明顯地和任何美國的行動無關，而和蘇聯自身獲得資訊和分析的奇怪系統有關。法申科和納夫塔利發現在十月二十六日早晨，赫魯雪夫收到一系列關於美國已增加軍事備戰與預備的情報報告，在這些報告中，來自華盛頓的蘇聯國家安全委員會（KGB）報告脫穎而出。該報告指出，根據一名人脈良好的美國記者的消息，美國對古巴的攻擊「已準備至最後細節階段」，並「可能於任何時刻開始」。這份報告乃是以 KGB 探員和紐約先驅論壇報記者華倫·羅傑斯（Warren Rogers）的對話為基礎，後者並不知道和他聊天的酒保可能是間諜，只是單純表述他自己在國家記者俱樂部喝酒時任意的個人意見。⁸¹ 他作為那天早上赫魯雪夫書桌前首要消息來源的地位，在產生蘇聯政府的情報與分析的過程中發出有分量的聲音。

赫魯雪夫同樣也收到來自其駐古巴大使阿列克謝耶夫（Alexeev）的電文，阿列克謝耶夫表示卡斯楚已經批准了蘇聯的行動，以避免在隔離線上的正面對抗。然而，卡斯楚現在想要擊落「一或兩架美國飛越古巴領域的海盜飛機」，即美國的偵察飛行器，在十月二十五日已經開始進行低空飛行的偵察任務，直接飛

⁷⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 421.

⁸⁰ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 257-58.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 255-56, 258-60.

越蘇聯基地。按照阿列克謝耶夫的說法，卡斯楚並不把美國可能侵略的謠言放在心上。⁸²

因為這些和可能還有其他的考量所觸動，赫魯雪夫於十月二十六日起草並發出一封絮絮叨叨的，個人信筆寫就的信函給甘迺迪，建議和解的條件。如果美國承諾不入侵古巴，「我們軍事專家於古巴境內出現的的必要性就消失了。」麥納馬拉輕蔑地評論，它最多是一個暗示而非具體的提案，他認為這個提案「充滿了漏洞……，12 頁的鬧劇。那不是一份合約，你不可能在上面簽名然後說我們知道我們簽署的東西是什麼。」赫魯雪夫的訊息反映了前一天主席團的討論與批准的決定，因此他不會尋求進一步的正式批文，但僅僅將信件의 複本送給其成員。⁸³ 雖然蘇聯駐聯合國大使否認獲得授權進行任何方案的談判，當華盛頓 KGB 幹員亞歷山大·弗明（Alexander Fomin）（真實姓名：費力克索夫（Fliksov））接近記者約翰·史卡力（John Scali）暗示類似的條款，美國方面視赫魯雪夫的談判準備已獲得確認。⁸⁴ 弗明的訊息和赫魯雪夫希望的匯合乃是一個巧合，這個 KGB 人員明顯地是擅自行動，並沒有來個莫斯科的指示，也許因為他自身對於核子戰爭的恐懼激發所致。

赫魯雪夫對阿列克謝夫報告卡斯楚渴望擊落美國偵察機的訊息如何反應並不清楚，也沒有任何蘇聯對美國登上他們包租的貨船馬魯庫拉號，的興趣的證據。星期五一整天，赫魯雪夫大概聽說一艘蘇聯包租的瑞典貨船，寇隆加他號，已經成功地反抗封鎖，但是關於華盛頓對蘇聯船隻格洛茲尼號持續朝向隔離線移動的關切，並沒有取得蘇聯關注的證據，該船的移動直接與赫魯雪夫對聯合國秘書長宇譚（U Thant）的承諾相矛盾。

在（莫斯科）周五中午左右和十月二十七日周六清晨的某個時刻，赫魯雪夫重新考慮了整體事件，他的結論認為美國可能步步進逼，也許他或克里姆林宮的其他人誤判了來自美國選擇性執行隔離的訊號。赫魯雪夫之子的看法認為，他的父親感到有義務至少派遣一艘船艦（布加勒斯特號）過去，並訝異於美國未能阻止它。阿列克謝夫稍後評論表示，美國願意讓某些船隻通過意味著他們實際上只建立起一個紙上封鎖。⁸⁵ 然而，這個看法並不是十分正確。紀錄顯示美國曾經積極地考慮向外延伸，甚至越過 500 哩的隔離線，以「抓住」一艘駛向古巴載有軍備的蘇聯船隻；與此同時，他們猶疑於迫使那些沒有裝載軍備的船隻正面對抗，

⁸² Alexeev to Foreign Ministry, October 25, 1962, CWIHP/Harvard Collection.

⁸³ Fursenko and Naftali, *“One Hell of a Gamble”*, p. 261; 關於麥納馬拉的評論，參見 May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, pp. 495, 585.

⁸⁴ Zorin to Foreign Ministry, 27 October 1962, in CWIHP/Harvard Collection.

⁸⁵ 參見 Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p. 115; Raymond L. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, rev. ed., (Washington, DC: Brookings Institute, 1989), p. 67 n. 107.

然而，一些美國官員，特別是在星期五，十分擔心他們細微調整的隔離執法的企圖會對莫斯科發出混亂的訊息。

在周五和周六之間，卡斯楚也 180 度大轉彎，但只有在與赫魯雪夫完全相反的指示上。一改早先對美國侵略可能性的一副放鬆不予理會的態度，卡斯楚現在變得警覺且恐懼。蘇聯的指揮官回報莫斯科，表示古巴預期空襲會在任何時刻到來，同時如果有攻擊行動的話，古巴開始準備炮轟美國的飛機。普利耶夫將軍補充表示，他已經將核子彈頭從集中儲存所分散到它們的發射場去了，莫斯科支持並認可這些計畫。⁸⁶

然而，赫魯雪夫沒那麼擔憂，他在十月二十七日重新召集主席團，他告訴他們美國不敢攻擊古巴。自甘迺迪發表演說以來已經五天了，什麼事都沒發生。「就我看來，他們尚未準備好要現在做。」所以赫魯雪夫提議加大賭注而增加一個新的要求——美國將飛彈從土耳其撤出。有這一項，他表示：「我們會贏。」⁸⁷

對讓赫魯雪夫做出美國會更加包容或是增加土耳其飛彈做為議價項目的個人和人際間的計算，可取得的證據所提供的洞見十分有限。雖然它們長期以來都是個惹人厭的存在，在危機期間這些飛彈，並不是在任何早先主席團的討論中重要的主題。如果赫魯雪夫在十月二十六日給甘迺迪的私人信函上納入了關於土耳其的想法，美國很可能會想出一個接受它的方法，美國一直有理由擔心赫魯雪夫的目標是柏林，所以他們可能會歡迎這樣一個妥協方案。如同副總統林登·詹森在秘密審議中所評論的：「我們所擔憂的是他不會提出這個項目，而他所想做的，是交換柏林。」⁸⁸ 執行委員會中沒有人出聲捍衛木星飛彈，舉例來說，狄龍和麥康對交換它們都有十分開放的意願。但在此刻以此種方式引入這個想法，從蘇聯的觀點來看，會引起一些明顯的問題。美國難道不會將其視為與蘇聯談判立場上的一個改變，和早先星期五的信函以及華府 KGB 探員的提案不一致嗎？美國可能會認為蘇聯領導人違背其早先的提議。

一個談判研究者可能會警告赫魯雪夫的議價手段，⁸⁹ 在談判對手前對第一個提議有 24 小時回應的時間內，去改變一個提議的條款，很可能會造成困惑。這將會讓對手對其認真與否產生質疑，或是讓對手認為他只是試圖拖延時間。事實上，執委會正是如此反應。例如，麥納馬拉已經開始從封鎖移向支持直接的軍事行動，赫魯雪夫星期六的信函將他往這條路上推了一把。如同他向其執委會同僚

⁸⁶ Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", pp. 269-71.

⁸⁷ Ibid., p. 272.

⁸⁸ Johnson, on October 27, in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p 582.

⁸⁹ Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

的解釋：「我們如何能和一個甚至在我們有機會回應之前，就改變他的談判提議，並在我們接受之前就公開宣布的人進行談判？」⁹⁰

尤有甚者，赫魯雪夫的操弄創造了一個更大的問題。周五那封冗長、散漫離題的個人信函建議在一個不侵略的保證下撤出蘇聯的飛彈，乃是秘密地寄送過來，並由執委會秘密地考量。星期六的信函不僅改變了談判的條款，也同時要求撤出土耳其的飛彈，但卻是以公開的訊息方式發布。這個事實只是讓他的美國談判對手不可能接受這項妥協。

蘇聯提出了周六的提案並公開播出的原因仍然不明，該提議幾乎確定不是由軍方的考量所主導。一項公開的提案也許可以留住面子，但如果美國拒絕了就沒辦法——而這幾乎是任何一個分析家都會預測發生的事。在美國開始討論之際，土耳其即已公開地拒絕了這項交換。卡斯楚預期美國會拒絕這項提案，而阿列克謝夫回報莫斯科，表示他在這一點上安撫了卡斯楚。⁹¹ 這個提案被公開提出的事實似乎是個意外，第四章提供了一個組織性的解釋，新的提案透過無線電廣播，只是為了節省因為笨拙的傳輸程序所需耗費的時間。⁹²

十月二十七日星期六，乃是此次危機中最漫長也最艱難的一天。當執委會的成員於周六早晨聚集以為形成對周五秘密信函的回應之際，他們收到通知，表示甘迺迪收到了一個新聞快報的提醒，摘錄了赫魯雪夫要求以撤出土耳其飛彈作為撤出古巴境內蘇聯飛彈代價的特別訊息。當收到全部的文本並在接下來的幾個小時由執委會的成員進行分析後，他們推測了許多可能性，包括赫魯雪夫在莫斯科已經被其同僚推翻的可能性。

在直接向甘迺迪發出新的訊息，提出了土耳其—古巴交易後，赫魯雪夫和他的同僚的確對普利耶夫分散核子武器一事有不同的想法。一個命令迅速地發給這位蘇聯將軍，重述在沒有來自莫斯科明白表述的授權下，他不應該使用任何核子武器。赫魯雪夫也向哈瓦那發出一個訊息，敦促阿列克謝夫警告卡斯楚反對任何輕率的行動。⁹³

蘇聯擊斃一名美國 U-2 飛行員

卡斯楚已經對其防空部隊下令，開始射擊進入古巴空域的美國飛機。⁹⁴ 他曾和現場的蘇聯司令官討論這個計畫，阿列克謝夫把此事回報給莫斯科，而司令官也可

⁹⁰ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 509.

⁹¹ Havana to Moscow, 27 October 1962, in CWIHP Collection.

⁹² Troyanovsky, "The Caribbean Crisis," p. 153.

⁹³ Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63; Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, pp. 274-75.

⁹⁴ Fursenko and Naftali, *"One Hell of a Gamble"*, p. 266.

能透過軍事渠道回報。十月二十七日，赫魯雪夫給阿列克謝夫發了一則指示，建議卡斯楚取消該命令，但此時即便卡斯楚想要聽從此項建議，也為時已晚。

在對預期攻擊已達完全警報狀態，古巴首度對在古巴高射炮射程範圍內正在進行低空飛行任務的美國偵察機開火，其中至少有一架飛機被擊中，但並未被擊落。當一架 U-2 飛越，遠遠未到古巴高射火炮的射程範圍內，它也被誤認為是威脅。開火的權力在美國攻擊的狀況下被授與蘇聯的野戰司令官，在地的蘇聯防空軍官，在無法諮詢普利耶夫的情形下，選擇自由地詮釋其指示，以協助他們興奮的古巴同志。⁹⁵ 一枚蘇聯的地對空飛彈發射了，它擊中了目標，U-2 墜毀而飛行員魯道夫·安德遜少校死亡。赫魯雪夫並未立即得到蘇聯軍官應該就此行動負責的事實，第二天，赫魯雪夫發了一個訊息給卡斯楚，說「您擊落」一架引起爭議的飛越領空的美國飛機，赫魯雪夫並警告卡斯楚像這樣的措施「將會被侵略者為其利益而加以利用，而向其目標更推進一步。」此時，卡斯楚解釋，他已經動員他所有的高射炮部隊「支援蘇聯部隊的狀況」，同時「如果我們想要防止意外攻擊的風險的話，組員必須有開火的命令。」卡斯楚補充表示「蘇聯部隊指揮官能夠給您關於那架被擊落飛機到底發生了什麼事的進一步細節。」⁹⁶

這個事件比起赫魯雪夫所知道的更為危險，美國政府已經發展計畫並下令，如果一架 U-2 被擊落，一場報復性空中打擊將會在數分鐘內對攻擊的防空飛彈發射場發動攻擊。麥納馬拉提議在第二日破曉時啟動打擊行動，但甘迺迪阻止了。然而甘迺迪是個例外，甘迺迪額外的謹慎是無法事先預期的，一名位於莫斯科的分析家應已預料一場立即的報復回應。如同一位國務院官員所說：「你可能會有一個沒有紀律的高射炮部隊(古巴的高射炮裝備)會開火。但有一個地對空飛彈發射場和蘇聯的組織，開火不會是意外。」⁹⁷

美國官員說對了，擊落並非意外。然而這個行動並未反映赫魯雪夫或蘇聯政府的偏好，它也不僅只是一個組織性常態的事情。只有透過探索關於古巴的指揮環境、和莫斯科高層溝通的方式，以及在戰區所設定下達軍事決心的程序，這個問題才能得到一個解釋。軍事官員大約認為他們(或者以阿列克謝夫為代表)已經在十月二十五日阿列克謝夫的電文中警告莫斯科會發生什麼事，而莫斯科看起來默許了。在他們的環境中，和古巴的同志有一種團結的感覺是可以理解的。沒有

⁹⁵ 參見 Alexeev in Bruce J. Allyn, James G. Blight, and David Welch, ed., *Back to the Brink: Proceedings of the Moscow Conference on the Cuban Missile Crisis, January 27-28, 1989*, CSIA Occasional Paper no. 9 (Lanham: University Press of America, 1992), p. 30; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, pp. 84-85.

⁹⁶ Khrushchev to Castro, 28 October 1962 and Castro to Khrushchev, 28 October 1962. 這個通訊往返在一九九〇年被古巴政府出版公布，而蘇聯的資料來源確認了它的正確性。複本可從甘迺迪圖書館取得。卡斯楚的恐懼不是沒有道理，麥納馬拉已在十月二十六日解釋美國如何能使用其低空偵蒐飛行協助一場空襲。

⁹⁷ U. Alexis Johnson in May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 576.

太多時間可以做決定，而他們無法探詢普利耶夫將軍的意見，所以他們就做了，自行解讀所收到的命令。很可能甘迺迪總統，一位坐在執委會會議桌旁少數的參加過戰鬥的退伍軍人，直覺上了解這種可能性，這也許是他克制、猶豫的一個原因。

總統和主席

甘迺迪總統和赫魯雪夫主席現在面臨最重大的決定。

鬥牛評論家一排排
群聚廣大的鬥牛競技場，
但當場僅一人明白，
其即為與公牛對決的那一位。⁹⁸

在十月十六日星期二非正式記者會結束之際甘迺迪總統吟誦的這首詩，不只是諷刺而已，當天是他知曉蘇聯正在古巴設置攻擊性飛彈的日子。在先前 635 天的總統任內，甘迺迪了解到他過著隨時都可能因為個人的判斷而將半個世界陷於危殆之中的生活，這個責任每一天在他思考和睡眠時都深深壓在他的身上。這個重擔的經驗讓他和他的需要與他周遭的那些人——即便是他最親近的顧問——分開來，他們或許可以在理智上知道他的重擔，他則在情緒上體驗它。當他在一九六二年的年度訪問中所談到的，「總統背負這個責任的重擔，顧問們可能繼續新的建議。」⁹⁹

直到一九六二年十月，做為一個預期的責任，這個重擔掛在他的脖子上，現在事件的發展迫使核子鬥牛士進入了鬥牛場中。我們只能隱約地想像他在那些日子中的體驗，責任重擔的存在感在於真實做出可能造成數百萬人類快速死亡的判斷，必然讓人有恍若被潮水般吞沒的感覺。雖然他可以讓其他人涉入選擇的過程中，他卻是要為結果負責的人。這種責任上質的差異性，放大了他和他身邊人看法上的差異。

也許只有甘迺迪的蘇聯對手才會知道那是什麼感覺，以紐斯達特恰當的話說，「最後的仲裁人」。¹⁰⁰ 赫魯雪夫關於危機的聲明在性格上較甘迺迪的聲明更為戲劇性，他回憶表示那是「頭髮上燒焦的味道」¹⁰¹。他警告甘迺迪，如果我

⁹⁸ Robert Graves, from his *Oxford Address on Poetry*, cited in Abel, *The Missile Crisis*, p. 54.

⁹⁹ *Washington Post*, December 18, 1962.

¹⁰⁰ Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 182.

¹⁰¹ “Khrushchev’s Report on the International Situation—1,” *Current Digest of the Soviet Press*, vol. 14, no. 51, January 16, 1963, p. 7.

們「不顯現智慧……，[我們]將發生衝撞，像盲目的鼯鼠，而後相互滅絕即將開始。」他十月二十六日的秘密信函以最能貫穿整個危機的隱喻做結：

然而，如果您沒有失去您的自我控制，並明智地想出這件事可能導致的結果，那麼，總統先生，您和我應該現在就拉住您已試圖結上戰爭的繩子的兩端，因為我倆拉扯的越用力，這個結就越緊，而後，當這個結被纏到如此地緊，以致於原來打結的人也無力解開的時刻，那麼將必須切斷這個結，而那意味著什麼已毋庸我對您加以解釋，因為您自己完全了解貴我兩國擁有什麼樣令人恐懼的武力。¹⁰²

核子危機似乎已經增強了兩位領導人對核子戰爭後果的概念，以及各自對其特別責任的意識。這個意識不只讓兩人各自與其夥伴疏遠了，其疏遠他們夥伴的方式即是只留下這兩人——在一起。因為兩人同等地被不可挽回的後果責任套在一起：兩人中任一人都能造成兩敗俱傷；若欲成功，兩人必須合作。誠然，這個危機的一個核心特質就是在一個對抗核子災難的賽局中無法選擇夥伴關係。

「協議」：解決土耳其問題

直到十月二十七日之前，甘迺迪總統都未感覺有必要諮詢執委會以外的人來做此項致命的選擇，但當赫魯雪夫將北約在土耳其的飛彈與古巴境內的蘇聯飛彈連繫起來後，他擴大了這個賽局。如同甘迺迪所說的：「目前為止真正涉入其中的只有我們、俄國人和古巴。在土耳其這個提案出現後，[盟邦]才真正的進入。」¹⁰³因為美國的核子武裝飛彈是經由北約同盟的決定才布置在土耳其，北約將必須決定是否移除它們。

甘迺迪對赫魯雪夫星期五信函中所做的提議沒有接受的困難：如果飛彈拆除即承諾不入侵古巴。如同他前一周對蘇聯外交部長葛羅米柯所說的，美國「沒有入侵古巴的意圖。」但如何回答星期六對以土耳其北約飛彈交換古巴蘇聯飛彈的提議，那實實在在是個問題。美國可以單純拒絕，如同許多執委會成員所建議的，但甘迺迪認其不可接受。如同一名團體的成員所注意到的：「我們已經日日夜夜談論這個問題了，而我們說我們會樂意以那些在土耳其的飛彈交換同樣在古巴的飛彈。」¹⁰⁴甘迺迪判斷表示：「我們將會處於一個不受支持的劣勢[如果我們拒絕赫魯雪夫的提案的話]……，那將會一對任何在聯合國或是任何其他理性的人來說——看起來像是一個公平的交易。」¹⁰⁵

¹⁰² 赫魯雪夫十月二十六日白宮所收到的信函，重印於 Larson, "Cuban Crisis," pp. 175-80.

¹⁰³ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 619. 關於和葛羅米柯的會談，參見 the State Department memorandum on conversation, 18 October 1962, in Cuban Missile Crisis Files, 1992 Release Box, National Security Archive, Washington, DC.

¹⁰⁴ Ibid., p. 582.

¹⁰⁵ Ibid., p. 498.

如果，從另一方面來目，美國以土耳其的北約飛彈交換蘇聯飛彈，對北約同盟和對美國在世界其他地方的承諾而言又會有什麼樣的後果呢？如同邦迪所言：這個交易會「很清楚的讓我們看起來，是會試圖為了我們的利益而出賣我們盟邦，這會是所有北約成員的看法。現在，這看起來十分不理性和瘋狂，但它會是一個非常強大的事實。」¹⁰⁶ 回到原來的討論點，邦迪主張：「我認為如果我們聽起來彷彿我們想要這個交易，對我們的北約朋友來說，以及對所有試圖透過聯盟的方式和我們綁在一起的人民來說，我們的麻煩就大了……。我認為我們應該告訴您 [總統先生]，這是政府裡每一個人的全體評估，這與這些聯盟的問題連繫在一起。」¹⁰⁷

避免彼此兩難選擇任一樣「刺穿而釘住」，周六的審議成為整起危機中最激烈且艱難的會議。那些秘密討論的抄本允許讀者成為牆上的一隻蒼蠅，知曉此一超強的領導者之間在接下來的24到48小時內在思索戰爭方面最詳盡的審議——一場絕大多數參與者相信能夠快速升高以迄核子戰爭地步的戰爭。如索倫森的回憶所示：「我們的小團體，圍著內閣會議室的桌子而坐，在周六所召開的一場連續的會議中，感覺上那一天較之在核子時代中的任何一天，都更加接近核戰。」¹⁰⁸

此一關於有著這樣後果的事件不尋常的證據，使其成為高階決策和外交研究者的經典。從公開聲明和傾向性陳述的外殼，到與對手和友邦間秘密的溝通連續的層次、美國政府內部的秘密審議，以及進一步美國政府內次團體中的秘密，我們得以層層打開這個俄羅斯娃娃，在內部的每一層，以及在層與層之間，我們看到辯論、揭露、欺瞞、反省、議價被精緻而微妙的混合。檢視這份紀錄很難讓我們不去同意甘迺迪的洞見，也提供了本書的題詞。要了解最終決定的本質，需要識破那些無法透視的事務。

甘迺迪總統成為整場辯論的驅動者，我們看見一位總統擔任了總分析師的角色。在每一個議題上，他催促他的同僚探詢每一個選項更深層的意涵、去探索繞過看起來無法克服的障礙的方式、去直接面對難以下嚥的交易，並去盡力發揮他們的想像力。星期六的討論，小組迅速地同意一個重要的結論：蘇聯急促完成飛彈部署的行為必須立即停止，否則他們的運作飛彈將成為既成事實。星期六下午U-2 被擊落以及對低空偵蒐飛行器的開火的新聞迫使美國採取下一步——此刻即為。如果它對首先開火的發射場進行報復性回擊，將造成相當數量的俄國人與古巴人死亡；如果它取消偵蒐飛行，美國將對發射場快速變化的軍事發展失去判斷力，這對摧毀這些目標十分必要。因此，美國方面回應的一號主張即為要求其停

¹⁰⁶ Ibid., p. 500.

¹⁰⁷ Ibid., p. 529.

¹⁰⁸ Sorensen, *Kennedy*, p. 714.

工，這個訊息在周六早上給聯合國宇譚的備忘便條及給赫魯雪夫正式回應的公開聲明中十分清楚。

仍然更讓人惱火的是赫魯雪夫要求美國犧牲土耳其的飛彈。在檢視周六下午的辯論，我們發現一個總統，未曾準備讓土耳其的飛彈混雜進他和一項避免與蘇聯一戰的協議之間，他尋求每一種可能事先贏得土耳其和北約同意的方式，他深信如果北約知道執委會所知道的事，並了解在此一十字路口真正的選擇方案的話，它將同意交易。但當他和他的同僚探查和北約理事會召開會議、或是分別和土耳其總統會面、又甚或是向土耳其總統發出最後通牒的方式時，總統變得確信並沒有夠快取得「同意」的方式。

在一場持續將近四個小時的馬拉松討論中，甘迺迪催促他的同僚在這個賽局中要設想超過一步以外的動作：

我們所不希望的是，在不了解拒絕的結果會將我們置於必須做某些事的位置上的情形下，此一方案被他們〔北約〕拒絕。我們所必須要面對的，因為他們不會把飛彈撤出土耳其，我們如果不是將要入侵古巴，就是對其〔進行〕一場大規模的空襲而可能因此失去柏林。這是我所憂心之處。¹⁰⁹

邦迪反對這個說法：「如果我們顯得要以土耳其的防衛來交換古巴的威脅，我們將必須面對〔北約同盟〕實際效能一個根本的衰退。」甘迺迪回應道：「如果我們即時拒絕了〔交易〕，那麼就必須採取對抗古巴的軍事行動，而後我們也將面對〔在同盟中的〕衰退。」¹¹⁰

我只是在想我們在未來的一兩天之內應該做些什麼，七天內大約就會有 500 個架次出動，以及可能的入侵行動，全部都是因為我們無法把飛彈撤出土耳其。¹¹¹

我們知道當開始淌血之時，每個人的勇氣是如何快速消退，而那將會在北約身上發生。當我們開始這些事情時，他們〔蘇聯〕就會攫取了柏林，每個人將都會說「哎呀，那〔以土耳其飛彈做交換〕曾是個相當不錯的提案。」¹¹²

他們〔土耳其人〕將不會想這樣做，但我們也許為了我們的利益必須這樣做。¹¹³

¹⁰⁹ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 546.

¹¹⁰ Ibid., p. 530.

¹¹¹ Ibid., p. 548.

¹¹² Ibid., p. 548.

¹¹³ Ibid., p. 568.

這將讓我們看起來是屈服了……。為了讓事情能做成，你很可能必須……接受北約屈服的
所有政治效果。¹¹⁴

一些執委會的成員發現總統十分有說服力，麥康直言不諱地說：「我會立即用這些土耳其的東西來交易，我不會和任何人談論此事。」¹¹⁵ 最別出心裁的支持來自麥納馬拉，他提議美國單邊宣布土耳其的木星飛彈「無法使用」，以「將在美國攻擊古巴後蘇聯對北約的對抗回擊降到最低」。¹¹⁶ 在一份不尋常的分析展示中，特別是在持續進行的辯論中間，他為其論據攤開一系列特定的主張：(1) 蘇聯已經擊落一架 U-2 並對飛越古巴的美國偵察機開火—美國將必須以攻擊古巴地對空飛彈及低空地面火力做為回應；(2) 「那意味著至少 500 個出動架次」；(3) 「如果我們這樣做而把那些飛彈留在土耳其，蘇聯也許，而我認為大概會，攻擊土耳其境內的飛彈」；(4) 「如果蘇聯攻擊土耳其境內的飛彈，我們必須回應；北約對蘇聯攻擊土耳其木星飛彈最起碼的回應，將會是由位於土耳其的北約部隊以傳統武器為之」；以及 (5) 「避免此事的一個方法是在我們攻擊古巴前拆除土耳其飛彈的引信。」¹¹⁷

其他人問，如果這是保護土耳其的最佳方式，柏林會遭遇什麼樣的後果？對這一點，麥納馬拉沒有回覆。¹¹⁸

最了解蘇聯的參與者成為任何這樣交易最強烈的反對者。就如湯普森所明白的表示：「總統先生，如果我們回到這個交易的基礎，我推想您已經有所想法，就我來看，我們最終得到的是蘇聯人仍然在古巴，包括他的飛機和技術人員和其他東西，即便飛彈被移除了。而那將確定地無法讓人接受，並會置您於一個更糟的處境。」¹¹⁹ 湯普森判斷赫魯雪夫「提高了價碼，而他們也提昇了行動」；「他現在有的想法是他能從中獲得更多」；而「任何我們將要接受任何關於土耳其條件的跡象清楚地是無法讓人接受的」，因為這將會傳達出懦弱的訊號，並鼓勵赫魯雪夫要求更多。¹²⁰

¹¹⁴ Ibid., p. 564.

¹¹⁵ Ibid., p. 585. 數分鐘之後，麥康將他的論點說明的更清楚：「我不會試著談判協議，我會送一封威脅信，我會說：您做了一個公開提案，而我們即將接受那個提案，但您今天在我們甚至還沒有機會給您送訊息之前又擊落我們的飛機……，現在我要告訴您，赫魯雪夫先生，我們要派送非武裝飛機飛越古巴，如果它們有一架被擊落，我們就要把您的設施給摧毀，而您可以如此期待。因此，您立即發一個命令吧。」p. 586.

¹¹⁶ Ibid., p. 538.

¹¹⁷ Ibid., pp. 580-581.

¹¹⁸ Ibid., p. 582. 副總統詹森提出一個進一步的反對意見：「如果您願意放棄在土耳其的飛彈……，為什麼您不那樣對他說，說我們將在那裏切斷貿易，[並] 避免入侵、生命的犧牲和所有其他的東西呢？」

¹¹⁹ Ibid., p. 548.

¹²⁰ Ibid., p. 599. 在湯普森的觀點來看，美國對蘇聯轟炸機或技術人員撤離的要求將會遭受對同等北約設備從土耳其撤離的要求，而這一點是無法接受的：「這是飛彈對飛彈，技術人員對技術

幾乎三個小時之後，他們的審議接近僵局，以羅伯·甘迺迪的話來說：有許多的不同意見，每一個人都很緊繃，一些人已幾近精疲力竭，所有人都被關切和憂慮壓垮……。當我們幾乎看起來無法相互溝通時，他〔總統〕以一種惱怒的口氣（在我強烈地感覺到他對國務院的各種對於回應的努力並不讓人滿意的範圍內）建議泰德·索倫森和我應該離開會場，到他的辦公室中構思一個替代性的回應。¹²¹

甘迺迪總統也離開了會議室，當他，即羅伯·甘迺迪，和索倫森回來時，總統宣布沒有決定，但儘管如此，他示意他個人的結論：「在這麼艱難和血腥的狀況下，如果我們可以用土耳其境內相同的飛彈達成協議而處理掉它們〔蘇聯飛彈〕，我們不能就那樣入侵古巴。如果那會是紀錄的一部分，那麼我看不出來我們要如何會有一個很好的戰爭。」¹²² 認知到會議室中的其他許多人強烈地不同意，特別是關於土耳其問題，他宣布延會：「我認為我們在此有二到三個不同的提案，不如晚上九點時我們在此開會，每個人能夠先去吃點東西。」¹²³

晚上八時許，回應赫魯雪夫公開訊息的羅伯·甘迺迪—索倫森草稿同時傳給莫斯科並發布給媒體。根據這封信函，「首要之務在於，在有效的聯合國安排下，設法停止古巴攻擊性飛彈基地的工事，而古巴境內能夠使用攻擊性的武器系統全部要宣布停止運作。」關於土耳其問題方面，該信函僅僅表示「若第一個提案被接受了，此一緩和世界緊張的和解協議的效果，將使我們努力於一個關於其他的軍備—如您第二封公開提出信函所提議的一更一般化的協議。」¹²⁴

但當會議結束，甘迺迪邀請一個更為小型的團體在橢圓型辦公室加入他，一起討論羅伯·甘迺迪個人將會傳達給杜布里寧大使的訊息。這個「執委會中的執委會」所談的遠遠超過剛剛所同意的內容。麥克喬治·邦迪將該會議摘要總結如下：

一個更小型的團體從內閣會議室移步到橢圓形辦公室，討論第二個溝通的手段——一則傳達給杜布里寧大使的口頭訊息。〔那個小團體包括魯斯克、麥納馬拉、羅伯·甘迺迪、鮑爾、吉爾派翠克、湯普森、索倫森、和邦迪。〕我們所討論的此則口頭訊息有一部分相當單純、嚴厲並決定迅速——即在當時已經獲致同意的總

人員，以及飛機對飛機的事。」(p. 597.) 狄龍就赫魯雪夫升高要求對湯普森的擔憂加以澄清如下：「哦，我了解你所講的，一周前，他們要把所有東西都撤離古巴，而我們只要把飛彈撤離土耳其，而現在他〔即將〕說的：『我將把飛彈帶離古巴，你把飛彈帶離這裏；我把飛機撤離，你也把飛機撤離。』」(p. 592.)

¹²¹ Robert F. Kennedy, *Thirteen Days*, p. 102.

¹²² May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 262.

¹²³ Ibid., p. 603.

¹²⁴ Ibid., p. 604.

統新信函的基礎上：若古巴境內沒有蘇聯的飛彈，就沒有美國的入侵，否則，美國進一步的行動將無可避免……。這則口信的另一個部分，則是……我們應該告訴赫魯雪夫，雖然在土耳其飛彈上很可能沒法達成協議，總統已決心要將它們移除，一旦古巴危機解決了，就會這樣做。¹²⁵

邦迪接下來所小心選擇的語彙反映了他的不安：「鑒於在一個公開明顯，以土耳其為代價的議價成本的壓力沖擊下，對我們全體所產生的擔憂，以及這一整天討論下我們所意識到的某些，即便是在我們最親近的理事會中，即使是此一單邊私下的保證可能看起來像是背叛一個盟邦，我們毫無猶疑地同意，不在會議室中的人不會知道此一額外的訊息。」¹²⁶ 省思在這項提案所隱藏的合約，他補充道：「羅伯·甘迺迪被指示要讓杜布里寧直接了當地明白，另一方也必須遵守同樣的機密性，任何我們的保證若被蘇聯提及都將無效。」

羅伯·甘迺迪立即離開前往司法部會見杜布里寧，並傳達此則私下的訊息，此乃是外交上模稜兩可說詞的一個精湛運用的例子：

我告訴他這件事[U-2 被擊落]在一連串事件中乃是一個極度嚴重的轉變，我們將必須在接下來的12或可能是24小時內做出某種決定……。我說，那些飛彈基地必須拆除，且他們必須立刻拆除，我們最晚明天必須要得到關於那些基地將被移除的承諾。我表示這並非最後通牒，只是一個事實陳述。他應該了解，如果他們不去移除那些基地，那麼我們將移除它們。他的國家也許採取報復行動，但他應該了解，在該行動結束前，雖然也許會有美國人因而死亡，但也會有俄國人死亡。

他接著問我關於赫魯雪夫另一個處理移除土耳其境內飛彈的提議，我回答他，也許不會有交換報償(*quid pro quo*)—這種協議沒法做……。如果過一段時間—而我提出四或五個月—我說，我能肯定，這些事情能夠滿意地得到解決。¹²⁷

杜布里寧清楚明白地了解這項提議，並傳遞回莫斯科。¹²⁸

¹²⁵ McGeorgy Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), pp. 432-433.

¹²⁶ May and Zelikow, *The Kennedy Tapes*, p. 606, emphasis added. 魯斯克所提出的想法原始是由美國駐土耳其大使雷蒙·海爾(Raymond Hare)在一則魯斯克和邦迪當天稍早都已經讀過的訊息中所建議的。

¹²⁷ Robert Kennedy to Rusk, 30 October 1962, President's Office Files, JFKL (emphasis added). 甘迺迪在這張便條上的說法(一九九一年解密)實質上和當天晚上杜布里寧送回莫斯科的報告一模一樣。*CWIHP Bulletin*, no. 5 (Spring 1995), pp. 79-80. 關於導致甘迺迪給魯斯克寫這個便條的情境，參見 Arthur M. Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times* (Boston: Houghton Mifflin, 1978), pp. 522-23. 史萊辛格引用了一些甘迺迪在這件事上手寫的紀錄，也正確地描述了關於土耳其飛彈討論的實質內容。因為這些便條並未出現在魯斯克的檔案中，而原始的便條在甘迺迪圖書館的總統辦公室檔案中，很可能是羅伯·甘迺迪給魯斯克起草了該備忘便條，拿給他哥哥看，而總統就把該備忘便條放在他的檔案中，以致於該便條從來沒給魯斯克。

¹²⁸ 儘管羅伯·甘迺迪警告「美國將必須在未來的12或可能是24小時內做決定」和「這件事不

「協議」：解決古巴問題

在美國做出關於軍事行動的最後決定前，赫魯雪夫動了。十月二十七日的事件，包括一架在古巴上空被擊落的 U-2 和另一架闖入蘇聯領域的 U-2，打破了莫斯科任何的自滿情緒。更糟的是，來自卡斯楚的訊息在十月二十八日星期天早晨（莫斯科時間）到達了莫斯科。在這則訊息中，卡斯楚寫著：在接下來的 24 到 72 小時中，一場來自美國的攻擊「幾乎是不可避免的」，大概會是一場大規模的空中打擊，但也可能是侵略行動。如果美國的確入侵了，卡斯楚竭力主張赫魯雪夫要考慮使用蘇聯的核子武器對抗美國人，以「消滅這樣一個危險」。卡斯楚寫道：「不論此一決定有多困難和多讓人恐懼，我相信，沒有其他的手段了。」

129

阿列克謝夫也回報關於卡斯楚對於十月二十七日蘇聯公開提議的反應，卡斯楚確信美國會拒絕。雖然他再度向他的古巴同僚保證，不會有蘇聯拒絕他們的「義務」的危險，阿列克謝夫提醒卡斯楚，「在當前的情況下，不適宜再添加讓形勢加劇惡化而發起挑釁的行為。」卡斯楚表示他了解了，但「考量到部隊士氣的提振以及美國人的警告，我們的朋友被逼採取此一措施。」¹³⁰

赫魯雪夫看起來被來自卡斯楚敦促他使用核子武器對抗美國的訊息警示到，在接下來的一則給卡斯楚的訊息中，他提及此一「非常令人擔憂」的訊息，其中「您提議我們對敵人領土實施核武第一擊。」「自然地」，赫魯雪夫補充表示，「您了解這會將我們帶到何種境地，它將不會是一場單純的打擊，而是熱核世界大戰的開端。」¹³¹

甘迺迪簡練的公開訊息在十月二十八日星期日到達莫斯科的赫魯雪夫手上，堅持蘇聯要從古巴撤出他們的飛彈，並提議解除隔離封鎖和保證不入侵古巴為交換。赫魯雪夫在十月二十八日中午召開主席團特別會議，此時有著於之前完全不同的評估。他警告他的同僚，他們正「與戰爭的危險及核子浩劫面對面，搞不好可能會消滅半數的人類。」他繼續表示。「為了拯救世界，我們必須撤退。」

132

能等，且他最好明天以前就聯絡赫魯雪夫先生並從他身上拿到承諾」，杜布里寧透過正常管道傳達這個訊息，需要 8 個小時的傳遞時間，而不是用電話傳遞。當被問到此一問題時，杜布里寧解釋：「我們沒有習慣或是前例以電話傳遞。」 Interview with Allison, November 6, 1998.

¹²⁹ Alexeev to Foreign Ministry, 25 October 1962; Castro to Khrushchev, 26 October 1962, 兩者皆收於 CWIHP/Harvard Collection; Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63.

¹³⁰ Alexeev to Foreign Ministry, 27 October 1962, in CWIHP/Harvard Collection. 阿列克謝夫的報告在描述蘇聯或古巴是否擊落 U-2 這一點上十分奇怪地語焉不詳。

¹³¹ Khrushchev to Castro, 30 October 1962, in released correspondence at JFKL; Gribkov, "The View from Moscow and Havana," p. 63.

¹³² Fursenko & Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 282.

在這份公開聲明後，但在赫魯雪夫提出特定的撤退條款前，杜布里寧和羅伯·甘迺迪對話的電文到達，它同時傳達威脅與讓步。特別是電文表示：「美國政府已決心除去那些基地——在最極端的狀況下，會升高情勢轟炸它們」，除非蘇聯同意「暫停古巴飛彈基地工程的進行，並在國際控制下採取措施，使得這些武器不可能使用……」。總統不認為在解決此一「從土耳其撤出美國的飛彈」議題上有任何無法克服的困難，考量到存在於北約架構內部的程序，我們需要四到五個月。」根據杜布里寧的電文，羅伯·甘迺迪以強調「當前的情況，不幸的，來解決整個議題只有很少的時間。不幸的，事件的發展過於快速」作為結束他們之間的對話。杜布里寧在結論做評，表示：「我應該說，在我們的會談中，羅伯·甘迺迪非常的生氣；無論如何，我從來沒看過他這樣子過。他甚至未試圖在不同的主題中進行爭論，就像他通常會做的，而只是不斷地回到一個主題：時間是至關重要的，而我們不應該錯過這個機會。」¹³³ 這份來自華盛頓的報告使赫魯雪夫更加堅定，而他的主席團傾向說「好」（*da*），並迅速這樣說。

莫斯科時間下午五點（或華盛頓時間早上九點）一份報告出爐，甘迺迪將做另一次對美國人民的演說，增添一場美國軍事行動迫在眼前的恐懼。很明顯地，該報告是甘迺迪十月二十二日演說的重播。一則緊急的、安撫的同意「拆除您所描述的攻擊性軍備，並裝箱送返蘇聯」的訊息準備好並迅速地透過無線電廣播，以確保它能及時到達華盛頓。

在危機結束後的一段時間裏，甘迺迪的最後一步被描述為「特洛勒普計謀」（Trollope Ploy），讓人想起維多利亞時期的小說家所撰寫的一幕重覆出現的場景，一位急切的少女將緊握她的手解讀為求婚的行為。然而，按照來自蘇聯檔案的證據，更恰當的隱喻為黑澤明的經典電影《羅生門》，其中強盜明顯企圖強暴一位試圖引誘他的少婦。為了終結這場危機，甘迺迪本已預備付出更多的代價，而赫魯雪夫則願意收少一點，彼此對對方所需要或是了解都高估了一些。甘迺迪提議土耳其的飛彈，但在赫魯雪夫知道之前，甘迺迪已經將他的提議變得更誘人，他選擇單以不入侵保證來交換蘇聯撤出古巴境內的飛彈。

當莫斯科電台正在轉播此公開訊息，兩則更進一步的信息倉促地送到華府的杜布里寧手上，表示「速速聯絡羅伯·甘迺迪」並傳遞下面緊急的回應：「莫斯科充分理解羅伯·甘迺迪在總統指示下表達的想法，今天，回覆將會透過電台廣播發布，而該回應將會是最有利的。」第二份信息則表示：「在我於十月二十八日發送給您的信函，設定以公開的方式發布，因為您的希望，我並未觸及此項由

¹³³ “Dobrynin’s cable to the Soviet Foreign Ministry, October 27, 1962,” *CWIHP Bulletin*, Issue 5 (Spring 1995), pp. 79-80, 重印於 *Fourteen Days in October: The Cuban Missile Crisis on Operations* Center Website, <http://tqd.advanced.org>.

羅伯·甘迺迪所傳達的事情。但所有的提議，也包括此封信函，所根據的土耳其議題，乃是您已同意而在我十月二十七日信函上所提及，並從貴方的羅伯·甘迺迪同一日與我方大使會談中所宣布的。」¹³⁴

當時已沒有時間和卡斯楚商量的了，他和全世界其他人一樣，從收音機中知道赫魯雪夫的決定。普利耶夫遭到指責過於「莽撞」的擊落U-2，所有的蘇聯飛機都停飛，以避免任何更多的衝突。¹³⁵

隨著赫魯雪夫宣布飛彈將被撤離，最高度的緊張時刻過去了，但危機尚未結束。接下來數天的時間，證據相當含糊不清。十月二十九日的低空偵蒐任務顯然顯示建築工事實際上仍在進行，參謀首長聯席會議認為赫魯雪夫的動作乃是拖延美國行動的詭計。與此同時，宇譚在訪問哈瓦那並安排聯合國對飛彈的檢查與移除時，施壓美國不可進行任何更多的監視動作。

甘迺迪發現自己落入一個尷尬的處境，大眾認為此次危機已經結束，並預期飛彈被撤除的證明，但並沒有這樣的證明可以給他們。甘迺迪除了他自己對赫魯雪夫是真誠的這樣的信任以外，沒有多少證據證明，這個信任幸運地得到古巴和中國將蘇聯看成是背叛者的憤怒的相關情報所強化。

十月二十九日杜布里寧傳遞了赫魯雪夫第二封私人的信函，對羅伯·甘迺迪提及土耳其的飛彈。第二天，他被這個比較年輕的甘迺迪召來，實際上將該信函仍到大使的臉上。那一天，羅伯·甘迺迪草草記下他說的話：「沒有交換條件，我告訴過你，這封信函卻讓它看起來有。」飛彈會離開土耳其，「你有我在這事上的話，而那就足夠了……；如果你公布任何文件表明有這樣的協議，那麼它就取消了。」杜布里寧答應不會公布任何事，他把那封信函收回，而美國政府的紀錄上從來沒有收到過。¹³⁶

十月三十日，赫魯雪夫送了另一封信函給甘迺迪，漏掉任何提及木星的字語，並視危機已經達成協議。他表示他對於「貴我兩方在主要債務清償中，危險危機所殘餘的部分」有興趣，¹³⁷ 赫魯雪夫要求立即解除隔離，並希望甘迺迪也

¹³⁴ Fursenko and Naftali, p. 286.

¹³⁵ 參見 *ibid.*; Foreign Ministry to Washington (handwritten by Gromyko in Soviet archives), 28 October 1962, in *CWIHP Bulletin*, Issue 5 (Spring 1995), p. 76; Fursenko and Naftali, "One Hell of a Gamble", p. 284.

¹³⁶ Schlesinger, *Robert Kennedy and His Times*, p. 523. 杜布里寧對於此一不愉快會面的描述不太一樣。他向莫斯科報告羅伯·甘迺迪已拒絕接受這樣一封信函，宣稱它「可能對我未來的政治前途造成不可挽回的傷害。」Dobrynin to Foreign Ministry, 30 October 1962, CWIHP/Harvard Collection.

¹³⁷ 這封信函於一九九二年解密，現可於約翰·甘迺迪圖書館取得。

許考慮放棄美國在關塔那摩的基地，但該信的語氣是友好的。赫魯雪夫補充道：「考量到那些身患軍事之癢的力量，您明顯地守住了一個克制的立場。」「我們找到一個合理的折衷方案」，而且「明顯地，您在此的角色是克制的。」

甘迺迪仍然相當謹慎，檢視入侵的計畫，將所有軍事預備都就定位，並儘快恢復空中偵蒐。就如麥納馬拉和其他人之前所預期的，宇譚的任務在聯合國檢查方面沒有產生任何的機制。卡斯楚拒絕在這份協議中扮演他的角色，他不會在古巴島上和任何核實體制或是空中檢查合作。¹³⁸ 當然，替代一個聯合國體制的會是美國的偵察——在華盛頓造成類似關於如果一架飛機被擊落，會計畫攻擊古巴的擔憂。幸運的是，在十一月一日，美國的偵察機查明飛彈正準備從古巴移除的正面徵兆，U-2 和低空偵蒐飛行都在十一月時繼續下去。

與此同時，美國在紐約的談判小組發現蘇聯的談判者並未將伊留申 28 轟炸機算入攻擊性武器之列。在十月初，甘迺迪政府曾願意忽視這些飛行器，而不去挑起一個危機，但現在它們已經成為甘迺迪已公開宣誓除去的威脅的一部分了。

這兩個問題，缺乏查核及伊留申 28 的地位，拖沓了整個十一月在紐約的主要議題會談。

這些議題本質上決定的結果，由甘迺迪於十一月二十日的一場記者會所宣布。伊留申 28 將在 30 天內離開古巴，不會有聯合國的檢查體制，但美國軍方允許察看蘇聯船艦離開，其貨物將在這種情況下可視，美國將使用其自身的偵蒐方式來監看古巴境內的遵循舉動。封鎖最終得以解除，美國在高度防衛態勢下所動員的武力將回到正常和平時期的部署，戰略空軍司令部將結束其空中警戒。

在甘迺迪總統記者會中比較不清楚的，除了那些小心咀嚼他的語彙的人注意到外，就是十月二十七、二十八日原始協議的地位，其中以蘇聯(被核實的)撤退「攻擊性武器」交換美國不入侵古巴的保證。美國政府已經做結論，如果古巴不允許協議的核實，關於協議的古巴部分就取消，將不會有超過任何國家在現行國際法下所享有的保護措施以外的不入侵保證。甘迺迪總統直接告訴蘇聯特使阿納斯塔斯·米高揚，如果在原始信函中同意的聯合國檢查沒有被維持，美國總統「只能在情況允許下以最有利的方式行動。」¹³⁹

¹³⁸ USUN New York 1585, 1 November 1962, 重印於 Chang and Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, 1962, pp. 249-51.

¹³⁹ 參見，例如，Martin to Alexis Johnson, "Invasion," 30 October 1962; Ball through Bundy to President Kennedy, "Suggested Policy Line for Cuban Crisis," 10 November 1962; 國務院十一月二十日記者會的簡報報告；及甘迺迪總統就此點對米高揚在他們一九六二年十一月二十九日的會議中關於對話備忘錄的解釋，全部收於 Cuban Missile Crisis Files, 1992 Release Box, National Security Archive.

但甘迺迪不再像六個月前對入侵古巴感到焦慮，美國與蘇聯已經一起草草制訂一個新的協議，甚至是更為單方面且並不需要古巴的合作。蘇聯也指示其在古巴的軍隊不可擊落任何美國的偵蒐飛行器。周期性的 U-2 飛行一直持續到衛星蒐攝取代它們的地位。如果一架美國的飛機被擊落，美國的部隊仍然作勢要攻擊古巴的高射炮陣地。¹⁴⁰

到了一九六三年夏天，中情局的反卡斯楚任務行動，已回復到他們在一九六二年夏天在蘇聯的軍備船運開始的狀態。華盛頓再度回到一個判斷低風險及低回報的政策—輕微的騷擾大概是不足以扳倒卡斯楚，但也不足以把美國拉扯到對古巴公開或直接的干預。

同樣在甘迺迪十一月二十日記者會中沒有談的，是任何關於木星飛彈的討論。這件事並未被遺忘，但由美國以合適的渠道，即透過北約，加以處理；作為北約核子軍事態勢更廣泛檢討的一部分，以及建立一個可能的北約多邊核子部隊。魯斯克和麥納馬拉和土耳其和義大利的對口，於一九六二年十二月在巴黎所舉辦的下一場北約部長級會議中討論這個計畫。就如同一名代表所說的，這是一場受到幾乎是「無法忍受的安祥」所標誌的會議，沉浸在對美國處理古巴危機深深滿意的氛圍中。在公開的鎂光燈外，在成功的熱烈氣氛中，土耳其對木星飛彈可能被一個更為先進的北約嚇阻體系加以替換，變得較為放鬆。¹⁴¹ 木星在一九六三年四月被移除，一艘北極星飛彈潛艦入駐地中海，所有的「十月飛彈」都撤走了。

¹⁴⁰ 參見 Bromley Smith to File, "Summary Record of Executive Committee Meeting No. 27," 19 November 1962, in National Security Files, Box 316, Executive Committee Meetings, vol. III, Meeting 25-32a, JFKL; 及 Gromyko to Mikoyan (當時在哈瓦那), 18 November 1962, CWIHP/Harvard Collection.

¹⁴¹ 參見 Ankara 619, 13 November 1962, National Archives, Decimal Files, 782.56311/11-1362; Deptel 1151, "Jupiter Missiles," 18 December 1962, in *FRUS 1961-1963: West Europe and Canada*, vol. 13, pp. 460-61. 關於「無法忍受的安祥」，參見 Paris Secto 22 (Eyes Only from Rusk to President Kennedy and Ball), 15 December 1962, in *ibid.*, pp. 458-59.

第七章 結論

在前面的章節裡，我們已經檢視古巴飛彈危機，並且在三個制高點上各停頓一陣，這讓我們得以探討這場危機的關鍵謎題。儘管這些章節仍未能解答發生了甚麼事還有原因何在，但它們確實揭露了很多新的或在此之前未受重視的特點，也為事件各種結果的成因提供豐富的假說(hypotheses)。此外，這三個案例研究也提供證據，證明不同分析所提出的解釋的本質。這三種分析模型中——模型一：理性行為者、模型二：組織行為、模型三：政府政治，沒有任何一種只是單純地描述事實。在試圖對事件提出解釋的時候，每一種模型都挑出某些特點，視之為相關的決定因素。每一種在梳理大量的細節時，都只使用了數項有限的因果線頭，而這些線頭都與最重要的事件「成因」交織在一起。再者。每一種模型在解釋危機的主要謎題時，都強調不同的因素。而差異的源頭在於各自所採用的概念模型不同。

概念模型遠遠不僅只是單純的觀察視角或途徑。每個概念模型都包含一組預設和分類範疇，它們影響分析者認定哪些事值得探討、所提出的問題、尋求證據的分向、還有所產生的答案。這三種關於飛彈危機的解析，證明了各個模型的複雜性以及它們如何產生不同的解釋。

總結：詮釋(interpretation)的不同

第二章、第四章和第六章從不同的概念角度對飛彈危機提出假說，顯示出它們彼此間在強調重點與詮釋上的差異。歷史學家在解釋事件時，常會有不同意見、重新詮釋(reinterpretation)，以及修正(revision)。然而本書對飛彈危機的詮釋，反映的不只是從蘇聯檔案和美國錄音帶中找到的新證據，當我們從某個視角轉移到另一個視角的時候，也反映我們對這些證據的重新詮釋。使用顯微鏡或是用望遠鏡，再觀察同一個基礎事實時會出現不同的影像。

蘇聯為何決定運送核子飛彈到古巴？模型一的分析會提出幾個假說：防衛古巴、重新恢復戰略核武的權力平衡、或是為柏林的衝突提供籌碼。當越來越多蘇聯決策和飛彈部署細節的紀錄被公開時，保衛古巴的假說顯得比較不可能，飛彈權力平衡假說的可能性則變高。但是當模型一的分析看到更多關於赫魯雪夫的資訊、他個人的利害和投入、還有他在那時期的發言與思考(很多都是新近才出現的資料)，故事有了新的樣貌，將飛彈權力假說與柏林求勝的戰略連結起來。而赫魯雪夫個人在飛彈危機之前對柏林的強調以及在飛彈撤離後不再強調柏林的

態度，更強化了這個解釋。這部分是湯普森對於 1962 年夏天赫魯雪夫的柏林政策，所提出的「理性行為者」謎題中所缺少的一塊。

美國決定以封鎖政策回應，對於模型一分析家來說，反映的是甘迺迪的理性思考，這部份則是在秘密錄音帶中首次為外界所知。他認為他面臨的，是選擇 10 月的古巴核子危機或是選擇 11 月的柏林核子危機——而且是在比較不佔優勢的情形下。對古巴採取攻擊可能激起蘇聯對柏林的還擊。封鎖(只針對沒有被運到柏林的事物)看來是合理的折衷選擇。美國宣布他的要求、展示其決心、運用它在區域內的軍力優勢——不採取直接攻擊。錄音帶和其他新近解密的文件顯示的是比先前所知的更為複雜的意見，其中包括兩種截然不同形態的封鎖。對模型一的分析家而言，蘇聯最終決定讓步，是美國具有的戰略與戰區總合軍事優勢，以及清楚展現其決心之後的合理結果。

模式二的注意焦點放在相關政府組織可以採取、不能採取、以及如果沒有權威方向時可能會有的作為上。蘇聯在古巴部署飛彈的很多面向都無法用模型一來解釋(也因此讓華府官員在運用這個隱含的模型分析蘇聯行動時感到困惑)。拜模型二的問題和蘇聯方面新證據之助，我們得以了解，蘇聯軍事力量的組成成分如何影響到赫魯雪夫的決策，他原本只打算運送若干核子武器到古巴，後來改為大規模部署，包括同時部署遠程彈道飛彈和中程彈道飛彈，以及大量用於海岸防禦巡弋飛彈的核彈頭。雖然蘇聯軍方的計畫遠超出赫魯雪夫的部署目標，他的決策成為軍方行動的機會。赫魯雪夫將戰術核武加入部署清單以嚇阻美方攻擊。但是在公開對峙，美國正考慮採取空襲或入侵行動的時候，這些組織從未考慮警告美方有這些武器存在，原因是它們的運作程序尋求的是向敵方保密，而不是提供資訊。另一方面，美國從沒想過他們在古巴面對的是如此龐大的核武軍火庫。甚至遠多於戰術核武飛彈的武器庫(這是赫魯雪夫原本的想法，從一份組織清單中選出)，這些有關巡弋飛彈的決定基本上是組織的決策，一旦美國真的執行它們計畫中的入侵行動，這些決定便有可能成為核戰的導火線，特別是如果美國一開始就採取美國參謀首長聯席會議所偏好的突襲。

透過模型二的視角還有新的來自蘇聯方面的證據，偽裝不足的原因也變得清楚，其根源不是因為無能或聰明的政策設計，相反的這是固定的例行常規，制定這些常規時所設想的情境從來不需要偽裝，另外則是因為戰略火箭部隊依據自身優先順序，在便利性與隱密性之間所作的取捨。美國情報組織如果不是因為在數年和數月前為了另一個目標而部署了額外的人力和工作，它們也不會發現蘇聯正在部署飛彈。

對於模型二的分析家而言，大型組織原本的能力預示了甘迺迪會選擇封鎖：

空軍無法執行甘迺迪想要的空襲，海軍有辦法進行封鎖，達成甘迺迪的目標。但封鎖創造出新的危險，例如執行反潛戰術以對付潛艦，但艦上可能配有核武，而華府並不知情。甘迺迪下令其軍隊出動，藉以向赫魯雪夫傳達訊息，但又一次，模型二的故事說明大型組織啟動運作，並與其他組織以總統很難想像的驚人方式互動(舉例而言，他在土耳其緊急防衛計畫【Emergency Plan for Turkey】的案例即嘗試這麼做)。當在土耳其的木星飛彈在這場危機中成為焦點之一時，新的證據顯示甘迺迪面對的，是一個將他的擔憂加到既有的多邊核子武力計畫中的國務院，不管這個計畫與當前核子危機的緊急狀況是否有關聯。

模型三用一種有力的新觀點剖析赫魯雪夫的決策，顯示出他對情勢的瞭解最多只能說是含混不清。他的判斷沒有顯示任何高品質商議的屬性。依賴著不穩定且時常不正確的資訊，也沒有類似美國決策過程中例行性的持續分析，他帶領一個由顧問和競爭對手組成的抑鬱而不定期的團體。事實上，他最有能力的美國事務專家甚至不知道飛彈正在部署中。

在華府，發現蘇聯飛彈的故事是一場政治官員間的政治拉鋸戰。麥康支持監控，但是他的建議帶有先入為主的偏見，因為他是在一個決定貓鼬作戰計畫的未來的團體中提出。貓鼬計畫的目標是卡斯楚，麥康藉此建議鼓吹支持這項計畫。他的主張小幅獲勝，但是只有在最後一刻。為了贏得與麥康及其他支持入侵古巴的鼓吹者間的政策辯論，彭岱幫助他的總統確保一個政治上站得住腳的公開承諾。但是當蘇聯的欺騙被揭穿時，他發現他據以勝過主張入侵古巴陣營的計謀，反而讓甘迺迪陷入威脅發動戰爭的困境。

模型三也重新詮釋了封鎖的決定。經過多日商議完成，獲得甘迺迪同意支持的封鎖計畫，其內容來自一位共和黨人和職業外交官。總統最重視的顧問之一彭岱，有一天改變立場轉向支持空襲，他原本主張按兵不動(等待即將到來的柏林衝突)。¹另一位重要顧問麥納馬拉，在第一週的討論時他是主要的「鴿派」，支持封鎖/談判/交易的方式。但在第二週，他似乎完全支持軍事行動的選項，覺得突襲古巴的行動有新的優點與可能性。

在危機的最終解決中，模型三幫助我們發現新的動力。赫魯雪夫的評估基本上在一天的時間做了 180 度的翻轉，其決定深受新的資訊所影響——有的真、有的假。蘇聯軍官故意擊落一架 U-2 偵察機，殺害美國飛行員。美國人以為是莫斯

¹ 如同第六章曾提到的，邦迪(Bundy)後來表示，10月19到20日時，在甘迺迪總統的要求下，他持續讓空襲的選項保持開放，而甘迺迪總統的要求是在10月19日的早晨提出的。如果邦迪所說的是真的，至少，這代表甘迺迪若非一直很強烈的傾向於這個選項，那就是甘迺迪受到19日早上所收到的參謀總長聯席會議強烈而一致的意見所影響，而且他受影響的程度比他顯示出來的更高。

科下的命令，但是赫魯雪夫甚至不知道他自己政府的部隊發射了地對空飛彈。模型三揭露出甘迺迪和赫魯雪夫共享的看法與他們同事的觀點之間的細微差異——最後危機解除時證明這些差異具有決定性的影響。

當卡斯楚拒絕接受美蘇協議時，協議的內容被改寫，而且美國不會入侵古巴的保證也被悄悄地移除。同時，卡斯楚試圖在 11 月重新發動這場危機，打下美國偵察機。但是這一次，蘇聯政府已經說明它的命令為何，它的空防軍官將不會提供協助，而飛彈是由他們掌控。

對模型三而言，甘迺迪和赫魯雪夫一直是故事裡的主角。但這個故事中他們被告知、誤導、說服或是被他們周遭的官員所忽視。這在有的情形下是好的，有的不好。幾乎每一天領導人所須做的選擇都被重新塑造，而重塑方式則端視資訊和環境是怎麼提供給他們當作行動參考的。模型三也認為，領導者會受其位置與特有責任影響，也就是落在一個人肩上的非常重擔，亦即發動核子戰爭的終極權威。這是總統和主席共享的孤獨重擔，而在危機最高峰時，這成為兩人之間的紐帶，幫他們找到出路。

當我們思考最終因果關係的時候，很明顯地需要全部三種視鏡。痛苦的「要不是」測試(but for which test)要求我們找出主要影響因素，要不是有這個因素，則這種結果將不會發生，或是結果將會大為不同。²

如果換一個蘇聯領導者，或者如果重要決策是用另一種方式達成，就很難想像蘇聯政府還會出現這個衝動的決策鍊，它使得赫魯雪夫走向他自己所謂的柏林「災難邊緣」，並且在之後促使他達成這樣一種高風險的解決方案。矛盾的是，赫魯雪夫本人看起來是真心恐懼核子情勢的升高。當他的策略被發現時，強烈的情緒讓他拒絕在柏林向美國報復的建議，並且在最後退讓，而非挑起戰爭風險。

在華府，除了彭岱這個固執的鼓吹者，很難想像派任何 U-2 偵察機飛越古巴。如果飛彈到了部署完成才被發現，讓赫魯雪夫的計畫變成既成事實，封鎖將變成無用的姿態，而對抗的場景可能會轉移到更具爆炸性的柏林——正如赫魯雪夫想要達成的目標。

對甘迺迪而言，1961 年豬灣事件的失敗在他的意識裡深深刻印了危機決

² 有關為了解釋單一重要事件——德國的統一，需要使用多個(13 個)自變項(independent variables)來解釋一組特定的依變項(dependent variables)一事，有個類似的論點提供了一個概要的例子：參見下面這本書平裝版新版前言的闡述：Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, ppk ed.(Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp.vii-ix.

策的關鍵教訓。自此之後他思考任何重大的外交動作時，都會找他的弟弟羅伯還有他信任的文膽索倫森。如果飛彈危機發生在這次失敗之前，或是甘迺迪在這次事件的表現跟豬羅灣一樣，結果可能會變成一場災難。

如果 1962 年時盛行的是今日的遊戲規則，媒體無所不在，而且消息不時的走漏，將會使得甘迺迪必須在一或兩天之內做出決定，而非四或五天。有一段錄音甘迺迪兄弟兩人單獨在橢圓辦公室的錄音正好就在討論這一點。羅伯·甘迺迪說：「我是說，如果這件事被外界知道，你就必須做出決定，並且被迫有所行動……那將會非常艱難。我想我們會……」甘迺迪總統：「【錄音不清楚】空襲？」羅伯·甘迺迪：「是的。」³ 假如空襲引發蘇聯在古巴的部隊回擊，或是攻擊在土耳其的飛彈，並且升高為戰爭，有誰會注意到這個很容易被忽略但具關鍵重要性的影響因素？

在不同時刻各有不同的顧問扮演關鍵角色。尤其是麥納馬拉，在危機第一天遏止了採取軍事行動的衝動。如果寇蒂斯·李梅是參謀首長聯席會議的主席，並為他的戰術空中武力的能耐多遊說一番以使他的政策主張被採納，則空襲的選項看起來將更有吸引力。如果艾奇遜是國務卿，將會更為強力地推動空襲選項。如果沒有人想出封鎖這個使用武力，但介於攻擊與談判之間的折衷選項，最後的決定將相當不同。入侵古巴的誘惑一直存在羅伯·甘迺迪的腦中，而外在的冷靜因子例如羅伯·羅威特也絕非必然會存在。

甘迺迪總統也將英國大使大衛·歐姆斯比-戈爾帶進他的諮詢圈裡。出於歐姆斯比-戈爾的建議，美國將封鎖線後退，好讓第一艘蘇聯艦艇不會在夜間通過這條線並在 10 月 24 日破曉被攔截下來，相反地它會在破曉四、五個小時後的上午時分才被攔下。我們現在知道蘇聯對艦艇的指令是在夜間下達，而這些艦艇一直到 10 月 24 日的上午才確定要折返。如果不是歐姆斯比-戈爾的建議，蘇聯艦艇將會在破曉被攔截，第一艘可能被攔下的艦艇(美國稱之為基莫夫斯克號)載運的是整個蘇聯軍火庫裡最有價值而敏感的武器——中程彈道飛彈。這艘船艦如果被攔截會有甚麼反應？此時護衛基莫夫斯克號的核子潛艇對這個意外會執行甚麼指令？我們都不知道。但顯然美國海軍將會攻擊這艘潛艦而不會坐冒被攻擊的風險。基於麥納馬拉的警告，甘迺迪同意不要干涉這項組織計畫或美國船艦維持的無線電靜止(radio silence)。

這些如果怎樣就可能怎樣的假想可以一直列下去。當中包括很多看起來不重要的組織細節，例如有幾份紀錄注意到並命令一艘美國部署在古巴近岸的情報船

³ 10 月 23 日晚間的對話，見 Ernest May and Philip Zelikow, *The Kennedy Tapes: Inside the White House during the Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p.344

撤離，因此讓牛津號沒有像後來的情報偵蒐船例如自由號和普韋布洛號遭受到暴力命運。⁴10月27日甘迺迪撤回空襲蘇聯防空設施報復其擊落U-2偵察機的命令。雖然他四天前才緊急做出發動這個空襲的判斷，之後並且差點授權國防部在若干情況下可以自行發動此種攻擊。⁵

在蘇聯一方，新的證據和使用其他模型所做的進一步分析，改寫了蘇聯政府如何決定讓步的故事，原因不是因為封鎖，而是擔憂美國攻擊古巴以及後續的戰爭。目前看來，有項警告美國即將入侵的錯誤情報讓赫魯雪夫決定退讓。相反地，如果他接獲的是正確的情報，讓他懷疑而非懼怕美國高層的決心，則我們將無法確定他在10月25、26、27或28日還會不會作出一樣的決定。透過分析組織細節，例如在克里姆林宮與美國大使館之間傳送機密電報的緩慢過程，有關蘇聯想要公開提出「木星提議」而非私下提出一事浮現一種假說。蘇聯這個決定讓美國必須明確地拒絕這項提議並且再次威脅採取攻擊行動。同樣的組織常規組合讓羅伯·甘迺迪私下向蘇聯大使杜布萊寧傳達的訊息，一直延遲到赫魯雪夫決定撤退後才傳達到莫斯科。即便這個訊息顯然十分緊急，美國威脅要在12小時內採取軍事行動並提供明顯的誘因以避免戰爭，杜布萊寧仍依照組織流程傳送電報。甘迺迪總統和他八位最親近的顧問決定私下向赫魯雪夫承諾最終將會單方地撤離木星飛彈，並且甚至對執委會的其他人也隱瞞這個關鍵秘密。⁶

總結：答案不一樣？還是問題不一樣？

相互競逐的不同詮釋反映每種模型對同一個問題提出不同答案的傾向。但是當我們觀察我們使用的這些模型時，同樣驚人的是它們理解問題、提出謎題、拆解總結問題(summary questions)、還有在尋找答案時挖掘證據的不同方式。美國為什麼封鎖古巴？對模型一分析家來說，這個「為什麼」問的是如何解釋美國在面對蘇聯於古巴部署飛彈的戰略危機時，選擇封鎖作為解決方式的理由。對模型二的分析家而言，挑戰在於找出關鍵組織為何，沒有這些組織就不會有封鎖。模型三的分析家會將「為什麼」理解為政治參與者間的政治談判，各個參與者各有其獨特的利益、對於該採取甚麼作為有相當不同的想法；對各個相互競爭的偏

⁴ 「自由號」在1967年以阿6日戰爭時於地中海執行任務，遭到以色列空中攻擊，普韋布洛號則在1968年在北韓外海遭到北韓攻擊。

⁵ 執委會10月23日的會議，如前註 pp.297-99。

⁶ 在飛彈危機20週年時，鮑爾、吉爾派崔克、麥納馬拉、魯斯克、索倫森都承認有此提議。這件事最早是由亞瑟·史勒辛格二世在《羅伯·甘迺迪與其時代》(Robert Kennedy and His Times, New York: Houghton Mifflin, 1978)一書中完整披露。就像羅伯·甘迺迪那時候一樣，他們解釋並沒有這樣的交換條件(quid pro quo)。不過他們表示：「這個……保證被保密，是因為那時少數知道的人都一致同意，不管採取任何其他方式對美國與其盟邦都會有爆炸性和破壞性的後果。」為了正當化這個「秘密外交，包含秘密保證」，他們辯稱：「如果讓對手國了解我們的根本意圖將有利於我們的國家時，我們就應當找出有效的方式來確保對方了解。而秘密保證在下面這兩種情形下是正當的：(a)承諾可以履行、(b)沒有其他途徑可以避免對國家正當利益的重大損害。」見 Time, September 27, 1982, p.85。

好，如何在最終選擇的行動中被混合起來的過程，也各有其觀點。

典型地，在指出被解釋的對象時，用的都是最一般性的語彙，例如封鎖。事件的相關特徵則被留到未加說明、通常很隱晦的附錄中。因此，對於典型的模型一分析家來說，「封鎖」是一個總合性(aggregate)的行為。所理解的環境脈絡、正式決策、還有執行都屬於統一協調的理性決策的面向。模型二和模型三分析家則堅持將封鎖拆解成它的組成要素。模型二分析家比較專注在問題上，例如飛彈在甚麼時候被發現、相關組織如何界定行動選項、還有執行封鎖的細節。模型三分析家專注於決策者間對蘇聯飛彈威脅截然不同的看法，還有對於應當採取何種行動的不同判斷。

要解釋封鎖，模型一分析家檢視的是美國的戰略計算式子：蘇聯飛彈造成的問題、相關的美國利益、與美國其他承諾(例如保衛柏林)的關係、以及美國與蘇聯能力的對比。解釋意味著將封鎖視為一種回應戰略問題，為了達成某個目的而採取的作為。對典型的模型二來說，鑒於有採取行動的需要，這個特定的「解決方案」乃是組織行為的副產品。分析家強調，組織在選擇與執行上的能力，也強調其限制。組織行為解釋了為什麼是在 10 月 14 日這一天發現問題(而非兩周前或兩周後)、組織常規界定了選項、組織執行封鎖。解釋要先找出現有組織與它們在 $t-1$ 時點的常規，並且說明在 t 時點所發生的事件。模型三分析家則解釋在相關賽局中參與者的行動，而這個賽局將產生出一個綜合性的結果，也就是封鎖。由各自分享權力但對問題認定不同的參與者所進行的談判，所可能產生的結果是：有一天在某個現有政策辯論的脈絡下發現了飛彈；界定問題並且認定必須採取行動回應；強調從可能性清單中找出的選項子集合；分析某些議題時的想像與分析其他議題時的缺陷。最終，封鎖就是從這些考量的混合中形成。若參與者與賽局的許多特徵都不相同時，所選擇的行動將會截然不同。

模型二和模型三所要求的資訊超過模型一所需。搖椅上的戰略分析家(在華府或甚至劍橋或沙洛斯維【Charlottesville】)可以對美國或蘇聯的國家成本與利益提出解釋。要了解國家利益極大化的選項，需要的主要是分析如果站在該國立場將如何解決問題。而以組織能力與產出為焦點的分析方式，或是關注個人間談判議價的分析方式，則需要更多資訊。某些觀察家(特別是參與賽局的行為者)，在分析他們本國政府的行為時用的是某個版本的模型三，但在分析其他國家時則退回到模型一。因此資訊成本可以說明為何會有不同的解釋。

然而，比起對於資訊的特殊需求，更關鍵的是，不同模型在承認它們對獲取更多證據的依賴時，彼此間的能力差異。對於典型的模型一分析家而言，關於天空中照相偵察的時機與後勤只是某種科技上的枝節，而非某個決定性因素的關鍵

證據。只有模型二的分析家會試圖收集並分析現有組織的結構與常規的資訊。模型三對於每一天議題如何被形塑與再形塑的執著、對於特定參與者的優勢與劣勢的關注、以及堅持回溯曾被鼓吹但忽視的選項，這讓其他分析家認為是過分關注於河流中短暫形成的漩渦。追蹤漩渦的資訊成本過高；且對他們而言造成離題而忽視真正全貌的風險也太高。

因此，對這個問題——「是答案不同還是問題不同？」——我們的答案是：兩者皆是。一方面三種模型對同一事件會產出不同的解釋，另一方面三種模型對相當不同的事件內容提出不同的解釋。觀察視鏡不只對(在他們的總結問題中)看起來一樣的問題提出不同的解釋。觀察視鏡也影響被分析家認為是重要謎題的特徵、被認為有關聯性的證據、檢視證據所用的概念、以及怎麼樣算是解釋。我們的三種分析家都不否認古巴飛彈危機裡有數千名以上的人，他們的行動影響了或有可能影響這起事件。但是在提出解釋時，每位分析家強調的都是他認為相關而重要的部分，而不同的概念視鏡會引導分析家對何者相關或何者重要做出不同的判斷。

對於認真的分析家而言，上面這一點的意涵可以總結成兩個彼此有關的要點。第一、釐清哲學家所說的「所解釋項」(*explanandum*)，也就是被解釋或預測的事項。第二、相較於先入為主地將所解釋項描述成「選擇」、「產出」、或「結果」，我們應當從現象開始：亦即我們可以想像成用相片快照或一連串電影鏡頭捕捉的，已經發生或出現的事實。要注意，在描述現象時，可以有不同的抽象或詳細程度。在最抽象的層次，封鎖是美國軍方對蘇聯暗中部署的行為所做的強力回應(相較於不做回應或不使用武力)。但是我們可以進一步地用描述符(descriptor) (a,b,c,.....n)勾勒出一幅海軍艦艇包圍古巴的圖像，其中將包括(a)海上封鎖、(b)古巴外海 500 哩的弧形區域、(c)1962 年 10 月 23 日以及其後、(d)禁止運送武器(除了石油或食物)、(e)輔以大西洋上的反潛(ASW)獵殺行動、(f)提升到三級戒備狀態(DEFCON3)的步驟之一，以及其他等等。當所解釋項的特定描述符都被清楚而更為精準的確認後，許多不同詮釋間的明顯衝突都解決了。

無論是用哪種層次的細節，解釋都尋求找出原因，來說明事實上發生的情況與某些特定或假定的另一種現實狀態之間的差別。因此，在解釋封鎖的時候，會從美國船艦圍繞古巴這個不尋常的事實說起——與幾個月前或幾個月後的情況正好相反，兩個時間點都沒有類似的活動。在這個謎題裡，我們可以繼續分析，不只是封鎖與非封鎖，還有為什麼，在各種軍事回應選項中，選擇了封鎖而非空襲；或是為何設於古巴外海 500 哩而非 800 哩，以及其他等等。為了凸顯這個隱藏的對比，我們要求我們的學生運用賽局或決策理論的決策樹畫出其他的可能結果。藉此他們可以精確地釐清他們想要解釋的對象。對外交事務的研究非常需要更加

精確的語言和指標，藉以指認出待解釋的現象，而且其解釋的方式可以讓我們在類似的事件之間進行比較。因為多數會受到特別關注的事件，例如古巴飛彈，都有很多獨特的特徵，需要獨特的解釋。儘管這在某些情形下是適當的做法，但要把不同案例一般化，我們必須在比較一般性的層次描繪這些現象。此時如我們在第一章提過的，布魯斯·麥斯吉達（Bruce Bueno de Mesquita）與大衛·雷爾曼（David Lalman）的努力，可以當作嘗試的起點。⁷

我們獲得的啟示？

前面章節所發展的論點對美國外交政策、外交政策制定以及分析都有諸多意涵。今日，已經不再有冷戰對抗時期的明確焦點和單一目的，亦即有個最大最高而緊急的威脅已經不再，取代的是美國在世界上應有角色的不確定性和多種互相競逐的看法。國際體系正處於變動之中，並且至少在某些面向上為單極體系。但是，這會持續多久？共享價值與利益的影響已經下滑，而政府官僚組織、利益團體、兩者在行政部門與國會的遊說者，它們的重要性都提高了。在外交政策與決策的研究中，這些變化都顯示必須從根本重新思考：必須比在冷戰時期提出更多基本問題。在尋求答案時我們必須跨出熟悉的領域。我們的論點的意涵有好幾項本身就值得以專文長篇來討論，此處我們只先簡單地陳述四點：(1)模型一、二、三的研究程序問題(cookbook questions)以及特別的工作綜合命題(ad hoc working synthesis)、(2)在飛彈危機中所習得關於戰爭風險的教訓，明確顯示出不同模型所做的預測有重大差異、(3)對美國外交政策議程的再思考，可以藉由重新思考美國當前所受核武之威脅來闡明、(4)不幸地，單以模型一做不到這一點。多重、交疊、相互競逐的概念模型，是當前理解外交政策的最佳方式。

1. 模型一、二、三的研究程序問題勾勒出一項特別的工作綜合命題。

當我們在尋求解釋或預測時，各個模型會引導我們探討某些核心問題，此時使用這三種模型所做出的部分而特別的工作綜合命題，便開始浮現。

模型一的問題包括：

1. 被國家認為是威脅和機會的客觀(或所認知的)環境為何(例如蘇聯在1962年受戰略核武強制【coercion】的威脅)？
2. 國家的目標為何？(例如生存、權力極大化等)
3. 在處理此一議題時的客觀(或所認知的)選項為何？
4. 每種選項的客觀戰略成本和利益為何？

⁷ 參見兩國對抗時，八種可能結果的連續光譜，如第一章註100。也可參見 James D. Fearson, "Causes and Counterfactuals in Social Science: Exploring an Analogy between Cellular Automata and Historical Processing" in Philip E. Teelock and Aaron Belkin, eds., *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives* (Princeton: Princeton University Press, 1996) pp.66-67."

5. 國家在這些條件下的最佳選擇為何(例如在古巴部署中程核子彈道飛彈)?

模型二的問題包括：

1. 國家包含的組織(和組織組成單元)有哪些(例如戰略火箭部隊、格別烏、軍事情報單位等等)?
2. 在產出有關國際環境、威脅、與機會的資訊時，這些組織現有的標準作業程序所構成的能力與限制為何?
3. 在形成行動選項的清單時，這些組織的標準作業程序所創造的能力與限制為何?
4. 無論選擇的是哪一種行動，在執行選擇的行動時，這些組織的標準作業程序會構成甚麼樣的能力與限制?

模型三的問題包括：

1. 參與者是誰?亦即，在形成選擇與行動時，那些人的觀點和價值是重要的?
2. 那些因素形塑了每一位參與者的(a)認知(perception)、(b)偏好的行動方式，以及因此(c)參與者對這個議題的立場?
3. 那些因素可以解釋每位參與者對選擇與行動的影響?
4. 「行動渠道」(action channel)，也就是在決策與行動時，用以總合各個成員認知、偏好與立場的固定程序為何?

模型與概念的摘要大綱

典範	模型一	模型二	模型三
	一國政府	一國政府	一國政府
	黑盒子 國家政府 一般性的國家 		

		避免不確定性 問題導向的搜尋 組織學習與改變 中央協調與控制 政府領導者的決定	議題的各個面向 權力 何謂賽局？ 行動－渠道 賽局規則 做為政治結果的行動
主要推論模式	行動＝為達成國家的目的而採取的價值極大化手段	行動(短期)＝產出與現有產出接近 行動(長期)＝產出受限於組織使命、能力、程式、劇碼和常規	政府行動＝談判的結果
一般性命題	認知到成本會增加＝比較不可能選擇的行動 認知到成本會減少＝比較可能選擇的行動	既有的組織能力影響政府選擇 組織的優先順序影響組織的執行 特別的能力與文化信念 相互衝突的目標將依序處理 執行反映先前建立的常規、標準作業程序、程式和劇碼 領導者咎由自取地忽略行政上的可行性 有限的彈性和漸進的變革 長期計劃 帝國主義 指導市改變	政治結果 行動與意圖 問題與解決方式 位子決定立場 首腦與部眾 51 比 49 原則 國際與國內關係 錯誤期待、溝通不良、緘默、和參與的風格

模型一強調，客觀和認知的環境——即國際戰略市場的情境——在政府選擇特定行動方案時，會構成誘因和壓力。國家(或政府)的目標與方針會創造出以特定方式回應問題的傾向。共享的目標與方針總結了不同國家與不同時間下行為傾向的重要差異。例如，如果不知道美國在 1990 年代末期與 1960 年代中期的外交態度的差異，或是 1960 年代中與 1930 年代中的差異，將會忽視形塑美國外交政策的根本因素。國家領導者間共享的假定，還有從戰略市場感受到的壓力，都會影響國家行動的底線。模型一所總結的因素會影響模型三的賽局裡行為者的預設，影響他們的主張，還有組織所能產出的結果的範圍。因此，在某些目的下，模型一可以提供一個令人滿意的大圖像。

但是更常見的是，在為了某項行動尋求解釋(或預測)的時候，問題會隨著環境變化而浮現。這個環境包括了假設其他條件不變(*ceteris paribus*)的條款，在其他條件不變的情境中，某些因素讓模型一對於已經完成的事務得以做出一般性的解釋，而這些因素已經充分為我們了解。因此，在詢問 1996 年美國為何出兵波士尼亞時，當地的殺戮、塞爾維亞的統治者米洛塞維奇(Milosevic)、美國的利​​益與能力，這些事實都是既有的因素——柯林頓總統在解釋其出兵理由時都有提到這些事項。⁸問題是 1993 年、1994 年、以及 1995 年的大多數時間裡，這些因素都已存在，但美國都沒有派兵至波士尼亞，為何 1996 年這麼做？要回答這個問題，必須檢視模型二和模型三的因素，這可以幫助解釋一個因為市場壓力和共享目標而使其可能發生，但發生或然率不到 50% 的現象。

因此我們可以把這些模型視為彼此的補充。模型一標示出大的脈絡，廣大的國家模式、還有共享的意象。在這個脈絡裡，模型二闡明了組織產出資訊、選項和行動的常規。模型三則關注下列的細節：構成政府的個人，以及將政府各部門相互競爭的認知與偏好綜合起來的政治與程序。實質上，每個模型都是一種搜尋引擎，協助找出所有決定結果的重要因果因素。最好的外交政策分析家會努力將三種概念模型的線頭，都納入他們的解釋中。許多在我們的分析章節中被歸於某一類型的學者都藉由綜合三種模型的洞見，展現出令人印象深刻的敏銳能力。透

⁸ 為何美國在 1995 年底派兵參與北約赴波士尼亞的維和任務？柯林頓總統宣布延長該項任務，形成美國出兵海外的準則，其幕僚稱之為「柯林頓主義」。有關派兵至波士尼亞的決定，柯林頓表示「美國無法也不應當試圖解決世界上的所有問題。但如果我們有清楚利益並攸關我們的價值，而且我們能夠促成改變，時，我們就應當行動，我們就應當挺身領導。」*New York Times*, November 16, 1996。他對美國干預波士尼亞提出的綜合性解釋和正當化的理由，訴諸於某種目的性的計算，其計算以美國利益與價值為起點，之後評估美國是否能夠「促成改變」，並選擇所需的行動。

過整合每種視鏡所指出的因素，可以大幅度強化對事件的解釋。

2. 在飛彈危機中所獲得有關戰爭風險的教訓，明確顯示不同模型的預測有重大差異。

如同介紹中指出的，除了解釋之外，這些概念模型還可以用在很多的工作上。透過強調某一種因果動力(而非另一種)，各個框架產生出不同的預測。每一個都指引分析家或管理者將有限的注意力與努力分配到某一個特定領域，而非其他的領域。在分析議題並尋求找出最佳選擇時，政策分析家先使用模型一的核心邏輯。模型二提醒甚至分析家先前建立的組織結構與程序，提供並同時確認那些資訊可能是最重要，並產生可能被判斷認為可行的選項清單，同時窮盡那些經過高度確認可以執行的選項。模型三促使分析家承認在決策架構中，存在有多種互相競爭的政策分析，每一種都可能反映出可預期的觀點和責任，而現有將各種相互競爭的觀點總合起來的程序，其特徵必然會形塑最終的選擇和行動。同樣地，其他的因果故事也會造成預測的差異、對工作與職責的不同評估、還有對領導階層與管理政策制定效率的獨特要求。總合機構(aggregate agents)的領導人，包括企業、政府單位、和政府自身都大力將主要目標注入到下屬的選擇和行動中。我們印象中以為，從整體目標開始，可以沒有磨擦的將次級工作分配下去，或是組織會一致服從於整體目標或特定選擇的宣示，但事實與相反。模型二與模型三幫助管理者將管理可行性納入決策考量。事實上這兩個模型提醒了我們組織設計和常規的重要性，而它們都在議題出現之前即已存在，尤其要注意模型三將政府各個相互競爭的觀點總合起來的過程。

飛彈危機的情節提供我們使用其他的視鏡重新分析問題的機會，這些問題在事件發生時，美蘇政府成員都曾經回答過。例如，在10月18日星期日準備與甘迺迪總統會面時，葛羅米柯和他在蘇聯中央的同僚是否曾預期到美國會在古巴的飛彈部署完成之前就發現它們？葛羅米柯會不會告知甘迺迪這些飛彈的存在？甘迺迪是否該對他說些甚麼？蘇聯在古巴部署飛彈的實際作為的證據，包括每個彈道飛彈基地的標準化特徵、這些基地的缺乏偽裝、還有幾乎可以確定U-2偵察機在飛越這些區域時將會拍攝到飛彈的照片(事實上的確拍到了)，這些證據讓美國政府中的某些人總結認為，蘇聯政府一定已經預期到美國將發現這些飛彈。事實上，一方面，飛彈在從蘇聯運送到古巴的過程中有著優異而有效的偽裝，而另一方面在飛彈基地卻沒有布置相應的偽裝，這讓某些人認為這是蘇聯希望讓美國在這個時間點上發現這些飛彈。如果行政部門接受了這個判斷，則是否有可能在和葛羅米柯的對話中擬出不同的劇本。如今，我們每個人都可以自行研判這個問題。依據10月18日的相關證據，我們是否應認為蘇聯政府已經預期到美國會在這個時點發現飛彈，還是應該相反地認為他們並沒有預期到這一點？在這裡，模型二與模型一出現直接的爭辯，並且做出完全相反的結論。

飛彈危機對於決策者和公民一直同樣有著特殊的意義，因為沒有任何其他事件如此清楚地證明核子戰爭在不太可能發生(unlikelihood)與不可能發生(impossibility)之間存在著巨大的斷裂(crack)。我們對這個事件探討的越深，就越難相信(本質上)當時核子戰爭真的有可能發生。不過我們所蒐集到的證據應當可幫助我們了解當時美蘇有多接近讓這件不可能的事真的發生。

這個危機是怎麼演變走向核子戰爭的？⁹在前面提出的證據中，我們已經指出 10 餘種以上的可能路徑，可以讓這起事件從它的實際發展歷程走到發生核子戰爭。為了激發讀者對於這些路徑的想像(以及其它我們沒有指出的路徑)，我們用情境(scenario)的形式將實際發生的狀況總結歸納如下，接下來並且將指出一條通往世界末日的路徑。實際的事件經過我們用八個步驟來重現。

1. 蘇聯秘密地將飛彈部署在古巴(1962 年 9 月)。
2. 美國 U-2 偵察機拍攝到蘇聯飛彈(1962 年 10 月 14 日)。
3. 甘迺迪總統向國際社會宣布蘇聯的行動，發動公開對抗，要求蘇聯移除飛彈，並且下令美國對蘇聯運往古巴的武器進行隔離(quarantine)，命令美國戰略部隊進入警戒狀態，並警告任何從古巴發射的飛彈都會被視為蘇聯的飛彈並且將會以全面報復回應(10 月 22 日)。
4. 赫魯雪夫下令蘇聯戰略火箭部隊進入警戒，並威脅如果美國船艦阻攔蘇聯艦艇前往古巴，將會予以擊沉(10 月 23 日)。
5. 蘇聯艦艇在美國隔離線之前停下(10 月 24 日)。
6. 赫魯雪夫在私人信件表示，如果美國願意保證不會入侵古巴，則蘇聯就沒有必要在古巴部署飛彈(10 月 26 日)，之後發出的第二封公開信，則要求美國撤出在土耳其部署的飛彈，交換蘇聯從古巴撤出飛彈(10 月 27 日)。
7. 美國正面回應赫魯雪夫的第一封信，但表示首先已經在古巴的飛彈不可以安裝啟動，並且敦促雙方盡速達成協議。羅伯·甘迺迪私下進一步表示，在土耳其的飛彈最終將會撤出，但是古巴的飛彈必須立即撤出，美國並將在第二天做出承諾，否則的話美國將採取軍事行動(10 月 27 日)。
8. 赫魯雪夫公開宣布，蘇聯將撤出在古巴的飛彈(10 月 28 日)。

然而，設想，有一種明顯的情境會造成核戰爆發，它的第一步到第七步與上面相同，但是接下來我們假設這樣演變：

1. 赫魯雪夫重申，任何對古巴的蘇聯飛彈與人員的攻擊，蘇聯都將以全面報復回應(10 月 28 日)。

⁹ 以下內容係依據理查·諾斯達特(Richard E. Neustadt) 和格拉罕·艾利森(Graham Allison)寫給羅伯·甘迺迪的後記而寫成，*Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis* (New York: W.W. Norton, 1968)。

2. 蘇聯與/或古巴部隊在 10 月 28 日對古巴上空的美國偵察機開火。美國開始對蘇聯飛彈發動一連串空襲(摧毀所有部署完成的彈道飛彈並造成一小部分的蘇聯人員死亡)(10 月 29 日或 30 日)。
3. 蘇聯飛機與/或中程彈道飛彈攻擊在土耳其的木星飛彈(摧毀彈道飛彈並造成一小部分的美國人死亡)、蘇聯和東德部隊阻撓通往柏林的交通、在古巴的核子武器被分發給島上剩下來可作戰的部隊(10 月 31 日和 11 月 1 日)。
4. 為履行北大西洋公約組織條約的義務，美國在歐洲的軍機攻擊對土耳其基地發動攻擊的蘇聯基地、柏林衝突激化、美國升高入侵古巴的戰備(11 月 4 日)。

到這個時點，或是在一個或兩個步驟之前，蘇聯政府將會積極地考慮對美國採取先制核子攻擊的可能性，特別是針對華府等指揮和控制中心，以減少他們擔憂的，隨時可能發動的壓倒性第一擊損害。如果蘇聯寧願將首先使用核子武器的重擔交給美國人，則莫斯科可以使用其傳統軍事力量，封鎖整個柏林，美國人將因而被迫決定他們是否真的要履行其諾言，率先使用核子武器以保衛其盟邦。這個情境在模型一的分析下依序逐步演變。若使用模型二和模型三則將大幅擴增噩夢般的可能情境，更加上錯誤訊息、錯誤警告、意外事件、以及意外衝突的可能。

古巴危機最常為人引述的教訓已經出現在模型一的分析中。它們包括：(1)既然美蘇的核子戰爭將意味著共同自我毀滅，沒有任何國家會選擇核武戰爭，因此發生核武戰爭的可能性不高；(2)美國在當時具有核武戰略優勢，因此美國可以選擇採取低階軍事行動而不用擔心升高為核戰；(3)核武危機可以控制，正如古巴飛彈危機顯示的，面臨核心利益受到威脅的情況下，兩國的領導者都會清醒地思考面臨的挑戰還有他們可能的選項，並且找出有限度的行動，和平解決爭端。

相信國家在使用核武、處理核武危機、或是在理解成功危機管理的訣竅上不會犯錯——用模型一的說法稱之為不理性，對這種信心，模型二和模型三的分析家抱持戒心。透過模型二的觀點，美國的成功包括重要組織的僵固性(rigidity)甚至錯誤。若非某些組織或政治因素使得攻擊古巴的軍事行動遭到延遲，發生戰爭的機率將會高得多。若非組織與政治的能量持續地展現出美國的堅定決心，改變了赫魯雪夫對美國決心搖擺不定的評估，赫魯雪夫可能已經著手繼續推動他的計畫，在柏林發動核武對抗，造成更為危險的局面。兩國政府的領袖當時都是以毫髮之差地控制住組織將兩國拖入懸崖的危險程序。在好幾個地方，美國和蘇聯都只能說是幸運而已。

模型二的教訓：大型機器間的核武危機，例如 1962 年的美蘇政府，本質上都充滿變數。領導者就當時局勢所能獲得的資訊與評估，反映的是組織的能力、常規以及事實。提交給領導者的選項遠比分析家可能會覺得可行的清單要少得

多。實際執行選擇時，則展現出標準作業程序無可避免的僵固性。組織之間的協調程度遠不及領導者要求的或預期的標準。解決方式：在危機發生前就要高度關注主要組織所建立的常規，這樣在危機發生時，組織才有能力妥當地執行所需的機能。在危機發生時，最大的問題將是在如何控制與協調各個大型組織。鑒於執行控制會面臨難以克服的限制，而且大量彼此互動的安全常規有可能創造出更多危險或使之惡化，這樣的危機必須設法避免。

來自模型三的教訓讓我們更沒有理由樂觀看待我們對核子危機的理解或是認為核武戰爭不可能發生。美國領導者們所鼓吹的各種行動涵蓋了光譜的各端——從甚麼都不做、到在高峰會中尋求與赫魯雪夫達成外交協議、到入侵古巴。做成封鎖這個決定的過程包含了許多不確定的因素。如果古巴飛彈危機是甘迺迪第一次處理危機，參與決策的團隊成員將有所不同。如果麥納馬拉沒有那麼確定，美國可能在第一天或第二天就選擇空襲。如果甘迺迪在前一次的外交對抗中向國內證明了他的能力，或許外交途徑(track)就會佔上風，而柏林的重大危機就可能在 1962 年 11 月和 12 月爆發。

用模型三的用語來說，這些教訓是：(1)美國政府的領導者能選擇他們認為的確會使情勢升高成戰爭的行動；(2)危機處理的過程是模糊而具有高度風險的。(3)內部賽局的互動，每個賽局都像白宮與克里姆林宮的賽局一樣難以理解，其結果可能會造成戰爭甚至核子戰爭。如果總統與其部屬必須處理核子危機，非正式的政府機器、沒有限制的討論、還有例如執委會所扮演的魔鬼代言人都有許多優點。但是個性、專業、影響力和性格的混合讓決策團體即使在就不同偏好進行談判時，亦能夠釐清(clarification)各種選項，我們應當對它們有更好的了解。有關古巴飛彈危機的證據、或是更晚近所發生的事件，都很少能夠加以釐清。

3. 重新思考美國當前所受到的核武威脅，可以提供我們重新思考美國外交政策議程的機會。

愛因斯坦指出，核武的發現「改變了一切事物，除了我們的思考。」¹⁰冷戰結束造成的改變也超過我們的理解。我們有必要從根本上重新思考整個外交政策的議程；為推行冷戰戰略所設計的架構也必須重新打造。對於外交政策的學者來說，這應該是個極度令人興奮的時刻。形成重大威脅，或是創造處理這些威脅的機會的主要力量，基本上它們都已不太可能與冷戰研究所做出的結果相同。傳統上對外交事務的區分，例如安全與經濟、國際安全與國際政治經濟，很明顯已經過時。我們面臨的挑戰相當於糾正主要外交事務議題裡的概念地理學。

為了說明這些概念模型如何能夠幫助我們重新思考，設想到 21 世紀，美國

¹⁰ *The Quotable Einstein*, ed. Alice Calaprice (Princeton: Princeton University Press, 1996), p.131.

人生命與自由所面臨的核武威脅議題。¹¹這個問題是：核武對當前美國所構成的具體威脅為何？以及精確地說，如何(how)威脅？讓我們直接挑明，在後冷戰時期，核子武器在美國本土引爆造成百萬、甚至千萬美國人死亡的風險，是增加了還是減少了？

目前一般公認的看法被模型一的觀點所強化。據說，冷戰的結束已經使核武這把威脅美國人兩個世代的「達摩克利斯之劍」被收入鞘中。如同柯林頓總統所說的，由於我們在冷戰時的對手已經變成我們的戰略夥伴，「核武毀滅的陰影已經大幅地消散了。」¹²既然核武威脅的主因不是武器本身，而是敵意，友善的俄國所擁有的核子武器庫代表的威脅並不比英國或法國的核武庫高多少。不過，優秀的模型一分析家仍會對於當前的友善意圖是否能持久不變提出警告。

在這種情境下，原子科學家公報(*Bulletin of the Atomic Scientists*)將它的「末日時鐘」(doomsday clock)從午夜前 2 分鐘撥回到晚上 11 點 46 分。美國的政策重點依然放在減少戰略核彈頭的數量，遵守第二階段裁減戰略武器條約(START II)的限制，即便這個條約仍尚未為俄國國會(Duma)批准，美國仍打算將現役核子武器數量減少到 3,500 的水準。第三階段裁減戰略武器條約(START III)計畫進一步將核武裁減至 2,000 到 2,500 枚的水準。一位前任美國戰略部隊指揮官甚至已經帶領他的優秀同袍進行遊說，他們主張美國當前的政策目標應當是裁減所有的核武。

模型一的戰略分析家也指出，俄國傳統軍事力量的衰退使得它更為依賴核武，並且很可能會持續下去。在緊急狀況時更為依賴核子武器，填補傳統軍事力量的空缺，將會提高使用核武的風險。再者，模型一提醒我們，其他尋求獲得核武的國家，例如薩達姆·海珊(Saddam Hussein)的伊拉克已經花費逾百億美元試圖建立它自己的核武。他們現在可能變成買家，而在市場裡俄國，或至少是某些俄國人，有可能是賣家。

透過模型二的視角，會看到一個不一樣的世界。模型二的分析家關注焦點在兩個特別的威脅增長來源：(1)俄羅斯逐漸衰敗的指揮控制系統，包括在科技與人力上皆然，並使得未經授權就發射核武或意外發射核武的風險升高；以及(2)「佚失的核武」(loose nukes)。對於當今所有由前蘇聯時期遺留下來的複雜科技系統而言，俄羅斯和平號(MIR)太空站提供一個生動的比喻。太空站上的電腦、氧氣系統、停泊設備的一再故障，反映的是在預算拮据的情形下，沒有獲得適當

¹¹ 有關各個模型對核武風險所提問題的說明，有個較早的版本，見《決策的本質》(*Essence of Decision*)的第一版(Boston: Little, Brown, 1971), pp.34-35, 98-100, 183-84.

¹² President William Clinton, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement," July 1994, p.2.

維護的老舊科技。聰穎的俄國專業人士已經一再成功地避免災難發生，有時更獲得美國大量財政支援的協助。但是在做成捨棄太空站的決定之前，發生太空站故障，甚至毀滅性故障的可能性，仍逐漸升高。

今日，俄羅斯的衛星警示系統正在快速的崩壞，就如同它的地面雷達預警系統、指揮、控制、還有部署洲際彈道飛彈(ICBMs)和潛射彈道飛彈(SLBMs)的通訊系統、配有啟動發射連結(permissive action links)的電子安全系統(以限制未經授權的使用)、火箭發射器、甚至彈頭本身。如同前參議員山姆·南恩(Sam Nunn)和布魯斯·布萊爾(Bruce Blair)曾經說的，這些發展「提高了俄國指揮官可能接到錯誤攻擊訊息並對沒有警覺的美國發射飛彈的風險。」¹³

對美國第二個甚至更大的核武威脅來源目前被稱為「佚失的核武。」¹⁴這個威脅在於俄羅斯核武可能被偷竊、被售予恐怖分子或流氓國家、並且用以對付美國本土人民或海外的美國部隊。這個威脅的形式包括：7,000 枚安裝在飛彈上的現役核彈頭、部署完成的 5,000 枚戰術核子武器、俄國其他各種儲藏設備中的 12,000 枚核子武器、以及儲有大約 7,000 個相當於核子武器的高度濃縮鈾和鈾。這是很大的諷刺，歷史在一個正在被不斷的革命所劇烈震動的社會，留下了一個超級強權的軍火庫，而這個社會裡所有的中央權威都在解體中。自從 1991 年以來，俄羅斯社會已經逐漸變得自由、混亂、治安惡化。很多意圖盜賣核子武器的案例都有完整的記錄，還有很多其他的案例是被記錄於機密文件。¹⁵到目前為止最令人驚訝的，是還沒有人成功地盜賣核武，或者說被公諸於世。這也反映了模型二現象的威力，它讓俄國原子能部(MINATOM)、俄羅斯核子實驗室和國防部第 12 總局能夠持續遵行其常規，並且在最艱難的情形下也能維持其任務運作。但正如我們其中一位常說的，只是「時候未到」。

透過模型三的視角，我們可以看到更多風險的來源。第一個問題是：哪些參與者可以決定發射核武？鑒於葉爾欽(Yeltsin)總統的健康與習慣，其他行為者很明顯的實質上有發射武器的能力。(在 1991 年政變時期，具有象徵意義的核子手提箱曾被帶離總統一段時間。)為了凸顯俄國政府未能付給核武部隊人員薪水一事，克拉斯諾亞斯克省(Krasnoyarsk)省長，亞歷山大·列貝德(Alexander Lebed)將軍曾經提議在他領土上的部隊都由他來支付薪資並指揮。隨著拿不到薪資的部

¹³ Bruce G. Blair and Sam Nunn, "From Nuclear Deterrence to Mutual Safety," *Washington Post*, June 22, 1997; 亦參見 Bruce G. Blair, *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat* (Washington, DC: Brookings Institution, 1985); and John Steinbruner, "Beyond Rational Deterrence: The Struggle for New Conceptions," *World Politics* 28 (January 1976): pp.223ff.

¹⁴ 見 Graham T. Allison, Owen R. Coté, Jr., Richard A. Falkenrath, and Steven E. Miller, *Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Missile Material* (Cambridge: MIT Press, 1996).

¹⁵ 前註 pp.23ff.

隊對俄國政府的忠誠度下降，還有中央對各地方的控制力減弱，這些部隊採取獨立行動的可能性變得更高。可能的行動包括願意出賣或以物易物的交換武器，甚至還可能出現科幻驚悚片常見的那些更為極端的情境，例如某個核武部隊試圖勒索俄國政府。

尤有甚者，想想看葉爾欽的繼任者和他將面對的處境。一位或一群試圖將俄國的痛苦歸咎於西方的俄羅斯統治者，而在傳統武力空虛迫使俄國必須高度仰賴核武做為威懾的情形下，這將大幅增加核武的風險。以 1950 年代和 1960 年代早期的類似情況為例，美國部署了大量的戰術核子武器當作「平衡者」(equalizer)，來抗衡蘇聯傳統武力在歐洲的壓倒性優勢——廣泛地擴散對核武的實體控制，也伴隨更多的風險。

對於模型一相信國家會避免可能會帶來毀滅的行動一事，模型三的分析家也感到質疑。日本攻擊珍珠港的籌劃者，山本大將準確地向日本政府的成員表示：「對英美戰爭的最初六個月到一年間，我會全力進軍，我會向你們展現一連串的勝利。但我也必須告訴你們，一旦戰爭延長到二至三年，我便沒有信心我們可以取得最終勝利。」¹⁶然而日本政府仍發動攻擊。這類先例提示出三個關鍵問題。問題一：有沒有任何一位政府成員可以藉由發動攻擊解決他自己的問題？哪種談判模式會做出發動攻擊的結論？問題二：甚麼樣的決策過程會走向攻擊？潛在攻擊者的政治是在決策流程的哪個環節上出現？問題三：錯誤估計與混淆如何引發錯誤，並使他們做出發動攻擊的結論？例如，如果波羅的海發生危機，引發傳統戰爭，主要賽局的成員將會獲得的是哪些資訊？儘管俄國近期的政治發展是正面的，對西方國家也採取合作的態度，但是一個失敗國家(failing state)的繼任政府，其面臨的經濟狀況與大蕭條(the Great Depression)後的德國相仿甚至還更糟，此時有可能出現非常醜惡的國內政治。一旦如此，美國人所面臨的核武風險便會大幅提高。

衡量各個模型所揭露的因素，並且加入讀者自身的良好判斷後，讀者可以判斷在過去 10 年中，因核武在美國領土引爆使得百萬或千萬美國人喪生的風險到底是提高還是下降了。我們的看法是對美國的直接核武威脅增加了——大幅提升。如果對於當今核子戰爭風險進行徹底地重新思考，便會讓我們對這個議題產生與一般看法截然不同的思考，那在其他比較不重要的議題上是否更是如此？

4. 不幸地，單以模型一並不足夠。多重、交疊、相互競逐的多種概念模型，是當前我們理解外交政策的最佳方式。

¹⁶ Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decisions* (Stanford: Stanford University Press, 1962), p.350.

認為目前對重要議題如政府行動、甚至影響核子戰爭風險的行為，我們的理解是有限而片面的，這樣的結論令人失望。認為多重、交疊、相互競逐的多種概念架構是我們現階段所能做到的最佳方式，這樣的主張也令人不太舒服。對方法論辯論沒有興趣，注重實際的一般人來說，那些主張在檢視國際事務時，應當把上述思考謹記腦中並運用多重、分立視角來進行的想法不太容易接受。儘管如此，我們的結論仍舊認為，這就是現階段對國際事務應有的理解。

在我們解釋、預測和分析外交政策上，古典模型有著巨大的貢獻。藉由將政府決策的內部複雜性化約、簡化成單一、具有目的的行動者，模型一因而讓我們可以將原本混淆、甚至矛盾的細節統合成單一的動力：即選擇最佳方案以達成特定目標。因此，理性行為者模型讓我們將「為什麼 X 會發生？」的問題轉化成比較簡單的問題，也就是「為什麼這個國家採取 X 行動？」接著這個問題被詮釋為：「這個國家在選擇 X 的時候要解決的國際問題(還有追求的目標)為何？」古典模型讓我們用類似解答個人行動的方式，來回答最後一個問題。的確，將國際政治中的國家視為協調、有智慧的人類，這種概念在大多數思考中都非常地深入人心，因此多數分析家都不太記得他們是用譬喻法在推論。

如果有人拿起今日的報紙瀏覽頭版文章，他可能會看到至少一篇有關國際事務的報導。報導指 A 國將採取或考慮採取某些會影響 B 國利益的行動：提供外交援助、尋求貿易合作或維和、或威脅使用武力。如果這則報導提出了解釋，最有可能用的是計算的方式，說明依據這個算式，A 國理性地選擇了它所採取的行動。分析家提供解釋的方式彷彿他的任務就在找出 A 國可能有的目標，好讓讀者了解，對於 A 國所面臨的問題，如果他站在 A 國的立場也會選擇同樣的做法。

如同第一章的討論，這個模型是人們企圖掌握他身邊令人困惑的事物時，所採取的最基本的方法之一。將事件經過不只理解為單純的現象，而是一種行動——也就是表達某種意圖或選擇的行為——我們在解釋其他人行為時，就跟我們向自己解釋自身行為的方式一樣。在我面對的環境下，我想要 X 並因此選擇 Y。整體而言，在解釋和預測個人的行為時，預設他們有目的和理性選擇的看法尚令人滿意。當然，理性仍受限於行為者接收資訊、估算成本利益、以及計算的能力(或者更為廣泛地說，即威克斯(Vickers)有關價值、事實、及工具三種判斷的概念，這三種相互關聯的判斷組合起來會成為一種評估理解的體系)。但是做為思考起點，當我們了解到某個人的處境還有他定義其問題的方式，這個人的目標便對他或她的行為提供了主要的線索。

但即使在解釋個人行為的時候，還是可能出錯。讓我們退一步想想看，對我們熟識同事的行動，會有多少種預測錯誤的可能。我們可以想像他想要 X，但事

實上他要的是 X 和 Y；我們可能誤讀他對情境的理解(他認為最重要的面向、無論是當作機會還是威脅，以及其他等等)；也可能誤解他或她對成本或效益的評估；還可能錯估行動與後果之間的差距，特別是行為者在行動的時候原本認為不重要的非預期結果或副作用。再者，回頭來看，在事件發生並且百分之百確定後，有人可能會認為行為者不應選擇原本以為有 60% 成功機率的行動(但還是有 40% 失敗的可能)，並且會指責行為者選擇了一個從現在看來註定失敗的選項。

更嚴重的困難出現在所解釋項不是個人行為，而是一個總合性行為者的時候：大學、航空公司、甚至政府。在複式、多人參與的過程中，幾乎不會存在有單一的實質解決方式。也從來沒有所有對行動有影響力的行為者都同意是最佳選擇的情形。雖然他們在某一抽象的層次上共享基本的目標，但他們很少對單一、簡單的行動目標有所共識。因此，模型一簡化後的每一個詞語都是「比這更為複雜。」例如，即使在模型與現實最接近的情況中，就像蘇聯在古巴部署飛彈的獨裁決策，分析的概念框架仍需從決策過程的輔助分析中來獲得其腳本，而這個特定的決策過程讓赫魯雪夫可以在幾乎沒有嚴肅審議或分析的情形下就強行做出重大決策。

儘管如此，模型一提供的不只是個好用的近似推論(approximation)，也是有力的、最初的近似推論。藉由分析國家所處的客觀情境，以及預設國家所欲達成的最低目標，一個分析家可以推論——如同我們先前看到的——蘇聯在 1962 年將開始關切自身的弱點。又或者想像明天將發生另一個類似車諾比(Chernobyl)核電廠事故。它的位置，舉例而言，位於俄羅斯的遠東，而我們可以準確地猜到那些國家會最關切(那些地理上相鄰因而受到最直接影響的國家)，還有哪些國家最可能出資協助善後(例如具有利益和能力的國家)。因此，依據客觀的因素以及某個有著特定歷史、文化、和共享價值的國家的效用函數(utility function)，我們做出第一種的近似推論，並在可能結果的地圖上將選項縮減至某一個半球，有時候甚至縮減到某一個象限。舉例而言，當有人問為何蘇聯飛彈是在 1962 年被運到古巴而不是 1942 年時，客觀的因素包括飛彈的存在、美蘇的競賽、蘇聯與古巴的同盟，以及更為特別的，蘇聯對美國戰略核子軍力的威脅的認知、美國推翻古巴政權的努力、和蘇聯科技和財政的限制，所有這些因素都會讓關注的人，相信蘇聯會採取這個行動的可能性至少是三分之一。

但這些因素緩和了一般對於發生甚麼事的謎團的好奇心，但不包含特定情境下出現的特定謎題。在實際情境下，問題是——有鑒於 1962 年的國際情勢和共享的價值、認知的傾向、蘇聯政府的操作密碼、以及其他等等——為什麼，在其他條件不變(*Ceteris paribus*)的情形下，蘇聯飛彈會出現在古巴。而在這個脈絡下，若是缺少某些更進一步的因果因子，是否可讓這件事不要發生？

要回答這個問題，有必要打開黑盒子一探國家行為者內部可活動的組成部分。組織行為和政府政治模型會產生更高的複雜性並要求更多資訊，它們並對第二與第三種的近似推論提供特定的預測。再者，它們提供概念和檢查表，以此為出發點努力找出更為細緻的假說，另外也提供把假說綜合到解釋與預測裡的方法。

隨著對後冷戰外交政策與國際政治研究的重新檢視持續進行，我們提出我們的判斷，認為最大的獲益將來自於把目前受到歡迎的潮流更為擴大，朝向更包容且細緻的國家行為分析發展。與其僅僅專注在簡化、單一變數的體系層次分析，最好的做法是持續研究(1)在國家行動者內部的多重決定因素，以及(2)這些因素與外部環境特徵之間的互動。藉由找出除了純粹權力大小以外的國際體系特徵——例如科技——近來的現實主義分析家提供了有用的開頭。對於國內因素的嚴肅研究者來說，他們的挑戰在於如何找出最重要的內部成因，並且更為精確地勾勒出它們與外部因子的互動是如何引發國際事務重要事件，例如戰爭甚至核子戰爭。史奈德(Snyder)的《帝國迷思》(Myths of Empire)、札卡利亞(Zakaria)的《從財富到權力》(From Wealth to Power)、凡·艾維拉(Van Evera)的《戰爭成因》(Causes of War)都展現出，在解釋國際事務裡的國家行為時，如何綜合國際與國內因素完成好的分析。¹⁷

對於許多試圖只從體系層次或外部因素解釋國家行為的外交事務學者來說，我們的結論會令他們失望。但是他們預期大多數的重大差異，如國家是否走向戰爭、加入同盟、或是彼此競爭，都只要在體系層次的變數中就可以找到，這個想法是被誤導的。這種錯誤的概念來自於兩個基本概念錯誤的結合，而這兩個錯誤都是過去 20 年最有影響力的國際關係文本所提出的，也就是沃爾茲的《國際政治理論》(Theory of International Politics)。

首先，如同費爾森(Fearson)在他周密的評論——「國內政治、外交政策、和國際關係理論」裡面已經清楚地解釋了，沃爾茲宣稱在「國際政治體系理論」和「外交政策理論」有一條清楚的界線，這是錯的。沃爾茲主張「把外交政策理論當作國際政治理論是個錯誤」，「國際政治不是外交政策」。但事實上，正如費爾森指出：「在體系理論原本的範疇(domain)裡，它的主體就是(也應當是)國家的外交政策與其後果。」除非把定義顛倒過來，才可能主張兩者屬於截然不同的範疇。

¹⁷ Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Cornell University Press, 1991); Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998); Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca, NY: Cornell University Press, Forthcoming 1999).

第一個錯誤又因為第二個錯誤而更形複雜，這個錯誤根源於對基本經濟類比的誤解，而這個經濟類比是沃爾茲的理論出發點。¹⁹一方面是經濟市場中的企業，另一方面是國際體系中的國家，兩者的類比是提示性的(suggestive)。在完全競爭市場中，外部市場力量解釋並預測，追求利潤極大化的企業如何制定價格與決定產出。但是就像其他大多數的國際政治學者，沃爾茲主要有興趣的是強國的行為。它們在經濟學中的類比應該是寡占(oligopolies)：少數大企業共同支配市場。當賣方數目不多的時候，每一家都清楚其他家的行動，經濟學家很樂於承認市場理論在此並沒有太多適用之地。一般而言，比起完全競爭市場，寡占市場價格比較高，數量比較少。但是寡占理論無法預測會高或低多少，而且除了前述那些概括性的走向分析外，也無法提供其他的預測。如果要解釋寡占者的行動，經濟學家和企業分析家發現必須進入企業內部來檢驗其策略與結構。例如，想想長途電話公司在貝爾(Bell)集團拆解後的情形，AT&T、小貝爾(Baby Bells)、MCI 通信公司、史普林特(Sprint)還有其他公司等等，每一家都採取了截然不同的商業策略。如果經濟學家在處理這些問題時都讓位給了企業策略分析家，我們是否也可以合理地期待國際政治學者也這麼做？因此，外交政策理論是國際政治理論本質上不可缺的一部分；同樣地，國際環境理論是這些環境裡面，國家行為理論的基本成分。想要解釋和預測國際事務的現象，系統性地找出兩個層次的因果要素都是不可或缺的。

¹⁸ James D. Fearson, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations," *Annual Review of Political Science* 1 (1998): 289-313.

¹⁹ 見 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), pp.88-93, 121-23. 沃爾茲想像建構一個沒有企業理論的市場理論。但是在經濟學理論中，要建構一個沒有企業理論的抽象市場理論，這種想法是無法理解的。市場理論關注的焦點是市場結構(競爭、寡占、獨占)與短期表現(價格、數量、效率)和長期表現(創新、所得分配、長期效率)之間的關係。市場理論總是明白且必要地預設了一個企業(市場的主要行動者)理論。一般而言，經濟學家使用的是簡單的企業理論，也就是企業的目標是理性地追求利潤極大化。參見例如 N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics* (Fort Worth: Dryden Press, 1988), pp.337 ff. 如果要回應這兩點質疑替自己辯護，沃爾茲很可能會引述他《國際政治理論》書中的其他段落，其中承認在解釋國際現象時，國際政治理論和外交政策理論都是必要的(參見該書第 122-23 頁)。事實上，在他較早的著作《人、國家與戰爭》(Man, the State, and War)中，沃爾茲承認「任何一個單一層次的意象都是不夠的。」但是在他更為擴大的一般性主張中，他大力堅持兩個層次間有著截然不同的區別，而他原本的正確陳述也就被這個主張所掩蓋過去。

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2015/10/13

科技部補助計畫	計畫名稱：《決策的本質:解釋古巴飛彈危機》經典譯注計畫	
	計畫主持人：張國城	
	計畫編號：103-2410-H-038-001-	學門領域：國際關係
無研發成果推廣資料		

103年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：張國城			計畫編號：103-2410-H-038-001-				
計畫名稱：《決策的本質:解釋古巴飛彈危機》經典譯注計畫							
成果項目			量化			單位	備註（質化說明： ：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）
			實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比		
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
其他成果 （無法以量化表達之 成果如辦理學術活動、 獲得獎項、重要國際 合作、研究成果國際 影響力及其他協助 產業技術發展之具體 效益事項等，請以文 字敘述填列。）		本計畫以一年為期程將《Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis》譯成中文並以最新之研究文獻加以注釋。該書為國際關係領域重要著作之一，完成後將可以提供做為我國各大學政治學相關科系學生及研究機構之基礎教科書、亦可作為一般對國際關係理論及重要歷史有興趣的人士之重要參考讀物。 因為目前本書尚無中文譯本，本計畫以後學之國際關係所學，提供學術性之導讀與補充之譯注，應能對讀者及相關領域之研究提供一定貢獻。					

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與（閱聽）人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

☒ 達成目標

☐ 未達成目標（請說明，以100字為限）

☐ 實驗失敗

☐ 因故實驗中斷

☐ 其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：☐ 已發表 ☐ 未發表之文稿 ☒ 撰寫中 ☐ 無

專利：☐ 已獲得 ☐ 申請中 ☒ 無

技轉：☐ 已技轉 ☐ 洽談中 ☒ 無

其他：（以100字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500字為限）

哈佛大學教授艾利森（Graham Allison）所著《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》（Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis，以下簡稱本書）一書應可算是國際關係學的經典。該書於1971年出版後，許多學術機構視為研究古巴飛彈危機、國際關係及外交政策的聖經，被認為是第二次世界大戰後最有影響力的政治學著作之一。本書作者以獨特的視角審視了這一冷戰時期的關鍵事件。此經典著作的第二版（本譯著計畫目標）在1999年問世，學術價值更上層樓，因為本版不僅是修訂，更重新解釋了古巴導彈危機前後的理論及事件。最可貴的是增加了甘迺迪政府當時重要的會議錄音及最近解密的蘇聯檔案。此外，第二版總結了原作者任美國助理國防部長及哈佛大學甘迺迪政府學院院長時期的一些評論和觀點。同時，有一位新的作者菲利浦·傑利科參與了第二版的撰寫，他也是古巴飛彈危機的專家，著有十分暢銷的評論著作《甘迺迪錄音帶：深入古巴飛彈危機中的白宮》（The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis）¹。

《決策的本質》鮮明地展現了決策者在緊迫時間和沉重事態兩大壓力之下的決策過程，對「人們如何理解政府的舉動」此一政治學的基礎課題提供了充分的資料及思考的依據。

本計畫以一年為期程將《Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis》譯成中文並加以注釋。該書為國際關係領域重要著作之一，完成後將可以提供做為我國各大學政治學相關科系學生及研究機構之基礎教

科書、亦可作為一般對國際關係理論及重要歷史有興趣的人士之重要參考讀物。

因為目前本書尚無中文譯本，本計畫以後學之國際關係所學，提供學術性之導讀與補充之譯注，應能對讀者及相關領域之研究提供一定貢獻。