

復興崗學報

民 101 年 12 月，102 期，1-28

論情報決策失敗 — 以 2003 年美國入侵伊拉克行動為例

蕭銘慶

中央警察大學公共安全學系 助理教授

摘 要

學者指出，造成情報失敗的原因除了情報過程的功能不彰以外，決策者亦為其中一項極為重要的關鍵因素。歷史上許多著名的情報失敗案例亦顯示，由於決策者的因素，導致情報運用的失敗，造成政策、軍事行動或危機處理的嚴重失誤。為瞭解造成情報決策失敗的原因與改善之道，本文以情報決策失敗為主題，內容包含探討情報失敗與情報決策失敗的意義概念、情報決策失敗的原因、2003 年美國入侵伊拉克行動的情報決策失敗案例、最後提出改善情報決策失敗的方法，期能提供決策參考，避免情報決策失敗，充分發揮情報功能。

關鍵詞：情報、情報失敗、情報決策失敗、情報政治化¹

On the Failure of Intelligence Decision Making

Ming-Ching Hsiao

Assistant Professor

Department of Public Security, Central Police University

Abstract

Scholars have pointed out the failure of intelligence is not only caused by the dysfunctional intelligence process, but also decisions made by the policymakers. Many historical well-known cases have shown that intelligence collapse depend on the factors of the decision makers, whose unsuccessful poor use of intelligence results in serious mistakes in policy, military operations and crisis management. To understand the causes and improvement of the intelligence defeat, this thesis focuses on the intelligence decision making failure, comprises of the discussion in the breakdown of the construction concept of both intelligence and decision making, the failure causes of intelligence decision making, the deficiency decision case of the Iraq invasion by the United States in 2003, and finally the improvement methods of intelligence decision making. The main goal is to elaborate the complete function of the intelligence system and to avoid further intelligence decision making failure.

Keywords : Intelligence, Intelligence Failure, Failure of Intelligence Decision Making, Politicization of Intelligence

壹、前言

情報是決策的基礎，沒有情報的政策是盲目的，情報對決策的重要性不言而喻。¹情報與決策成敗的關係密切，然而決策卻也可能造成情報的失誤。學者強生（Loch K. Johnson）指出：「在情報管道的最後，政策決定者在情報失誤裡往往必須比情報機構負起更多的責任」。決策者在這最後階段，有時會因個人的意識形態或政治偏見而反對或拒絕他們不喜歡的信息，且不會對重要的情報評估採取行動。因為他們可能有太多的考量，或是因為忙碌、自大而不讀取情報報告。故而對權力說明真相將非常困難，因為他們往往選擇拒絕建言。²此外，學者貝茲（Richard K. Betts）亦提到：在許多知名的情報失誤案例當中，很少起因於收集者的原始信息，也僅偶爾是因為專業的成品分析，大部分都是由消費情報服務產品的決策者所造成。³

歷史上著名的情報失敗案例諸如：1941 年希特勒發動奇襲進攻蘇俄、1941 年日軍偷襲珍珠港事件、1950 年韓戰、1961 年古巴豬灣行動、1954 年瓜地馬拉秘密行動、1962 年中印邊界戰爭、1973 年 10 月以埃贖罪日戰爭、1982 年英阿福克蘭戰爭等，均顯示出情報決策失敗的狀況。如因決策者的認知偏見與「鏡射影像」（mirror-imaging）認知習慣，使得資訊理解遭受扭曲。或因決策成員不良互動而產生的「集體迷思」（groupthink）現象，惡化決策過程資訊處理的品質，扭曲成員心智活動結果，降低決策因應問題的能力。或因「過度信心」及選擇性運用情報的結果，使得決策面未重視行動可能產生的困難等，均導致情報運用的失敗。⁴

另外如 2001 年發生在美國的 911 恐怖攻擊事件，早在 1995 年（911 事件 6 年前），中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）已對當時的柯林頓（Bill Clinton）總統提出「空中恐怖主義」可能發生的警告，即飛機可能被恐怖分子使用作為摧毀美國或國外的摩天大樓的工具。但監視或檢查在美國接受飛行訓練人

¹ 張中勇（1992），情報分析與決策過程問題之研究——一個社會心理學之觀察，中央警察大學警政學報第 21 期，頁 394。

² Johnson, L. K. (2009) "Sketches for a theory of strategic intelligence," in Gill, Peter (eds.) *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. London, UK: Routledge, p.47.

³ Betts, R. K. (2011) "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable" in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence: The Secret World of Spies*. New York: Oxford University Press, p.123.

⁴ 張中勇（1996），情報與國家安全決策：歷史的經驗與教訓，中央警察大學警政學報第 29 期，頁 223-228。

員的建議並未受到決策重視。⁵而在恐怖攻擊事件發生後，針對 911 事件的調查發現，提供給總統的每日簡報（The President's Daily Brief, PDB）亦曾在 2001 年 8 月 6 日指出，恐怖分子可能使用商業飛機作為巡弋飛彈，攻擊美國境內的商業或政府建築物。然而，總統和高級官員也忽略了這項警告。⁶此外，在 2003 年由美國發起的入侵伊拉克（Iraq）行動，其中對於伊拉克大規模毀滅性武器的評估，亦暴露出嚴重的情報政治化等決策問題，⁷導致美、英等國採取過度的軍事反應，嚴重影響國際安全局勢。

情報活動的成功需藉由情報過程如蒐集、分析、產製與分送等各階段的密切配合方可發揮成效，但如「情報運用」即「決策」階段未採納接受情報建言或產生失誤，將導致政策或危機處理的嚴重失敗，故而決策對於情報能否充分發揮功能，避免產生情報失敗至為重要。本文以情報失敗中的「決策」因素為主題，探討情報失敗與情報決策失敗的意義概念、情報決策失敗的原因、2003 年美國入侵伊拉克行動的情報決策失敗案例、最後提出改善情報決策失敗的方法，期能提供決策參考，避免情報決策失敗，發揮情報最大的功效。

貳、情報失敗與情報決策失敗的意義

在探討情報決策失敗的原因、案例及改善方法之前，先就「情報失敗」及「情報決策失敗」的意義概念說明如下。

一、情報失敗

學者羅文梭（Mark Lowenthal）曾將「情報失敗」的概念界定為：「情報過程（蒐集、分析、產製與分送等各成分）其中一個或數個階段功能不彰，無法對於攸關國家安全利益的事務與議題提出及時與正確的情報」。這種定義係將情報失敗侷限在情報體系組織內情報過程之中所產生的失誤，目的在區分失敗的責任歸屬。易言之，若是情報過程之規劃不當、蒐集不力、分析不良或產製分送不佳而無法滿足政策面決策者需求，情報面必須承擔失敗的責任，倘若情報過程並無

⁵ Johnson, L. K. op.cit., p.48.

⁶ Hulnick, A. S. (2011) "The Intelligence Cycle" in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press, p.68.

⁷ Johnson, L. K. & Wirtz J. J. (2011) *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press, p.417.

失誤，縱有情報不足或不良問題亦不能歸責於「情報失敗」。⁸

事實上，由於情報所面對的工作環境充滿不確定因素（uncertainty），國家利益的界定及優先順序並非具體明確，致使情報面不易產製出令政策面滿意的情報成果。此外，政策面的認知偏見、政治議程與利益衝突等因素也會影響政策與情報間應有的互動關係；倘若情報不能「投其所好、順其所意」，政策面往往會批評情報功能不彰，並將不利的後果歸罪於情報面。因此，情報失敗的概念便由情報過程中的失誤擴及政策與情報面的不良互動關係所導致的政策失敗領域。⁹

因此，情報失敗包括情報活動各過程之失敗以及政策指引的責任因素。當情報機關未能預判與國家利益攸關之重大政治、經濟、軍事或社會變動，或對情報研判錯誤而誤導政策方向或錯過行動契機，均可歸類為情報失敗。故以廣義的角度而言，情報失敗包含情報過程的失誤，以及肇因於決策的因素。¹⁰

然而，情報失敗係無法避免，其發生亦合乎常理，其中一些甚至能產生改變政策等正面效應。這些失敗之所以較無法被接受是因為其後果影響範圍較為廣泛所致，若是決策者擁有足夠的時間，他們亦可設法來解決情報問題，但對於突然發生或急迫的事件則無法擁有充分的時間改善情報的失誤。¹¹

二、情報決策失敗

學者卡恩（David Kahn）指出：情報面臨了兩個永遠無法解決的問題，但仍必須思考找出解決的方法。¹²第一個問題是如何預知未來將會發生的事情，其目標就是預測一切。現今的預測比起以往已有長足的進步，此乃由於情報工具、技術的發展，但並非每件事情都可提前預知。另一個情報的基本問題是：如何讓決策者接受他們不喜歡的訊息，這個問題可能就是所謂的「卡桑德拉情結（Cassandra complex）」。¹³

⁸ 同註4，頁214。

⁹ 同註4，頁214-215。

¹⁰ 蕭啓宏（2003），「九一一」事件美國情報失敗分析及其改革之研究，中央警察大學公共安全研究所碩士論文，頁12-13。

¹¹ Betts, R. K. op.cit., pp.135-136.

¹² Kahn, D. (2009) "An historical theory of intelligence" in Gill, Peter (eds.) *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. London, UK: Routledge, p.11.

¹³ 卡桑德拉(Cassandra)係希臘羅馬神話中特洛伊戰爭時特洛伊國王普萊姆的女兒，太陽神阿波羅愛上她，賜給她預知未來的能力。因卡桑德拉拒絕阿波羅的愛，阿波羅無法收回恩賜，卻改而將這份恩賜變得毫無價值，即誰也不相信她。每次卡桑德拉告訴特洛伊人未來的事，他們根本不聽，她說木馬內藏有希臘人，也無人相信。她注定永遠知道未來的苦難，卻無法避免。引自宋碧雲譯，Edith Hamilton 著（2003），希臘羅馬神話故事，台北：志文出版社，頁247-248。

德國在第一次世界大戰時的首席參謀－施利芬伯爵元帥（Field Marshal Count Alfred von Schlieffen）曾言：「高級指揮官通常會讓自身同時成為自己的朋友和敵人，將自己的個人意願變成情勢的主要內容。如果收到的報告顯示與其意願相符，他們便會滿意地接受。然而，如果報告與其意願相違背，他們便會將此視同完全錯誤」。因此，如果面對事實的後果太痛苦，這些情報或證據將會被忽略、壓抑、甚至否認。¹⁴

對此，學者貝茲（Richard K. Betts）認為，在大多數的戰爭攻擊預測或情報評估的失誤上，未能妥適利用關鍵數據，或官僚所產生的弱點，都是造成失敗的直接原因。大多數情況下，最基本的錯誤就是決策者一廂情願的想法，鄙棄專業人士的分析，以及最重要的一決策者的假設和先入為主的觀念。因此，情報失敗較少發生在陳述事實的階段，反而是決策者必須受到較多的批判，此乃由於決策的觀點往往欠缺客觀性，故而無法正確地使用情報。¹⁵

如同前述情報失敗廣義的概念，由情報過程中的失誤擴及政策面所導致的情報失敗，故而情報決策失敗的概念係指非發生在情報過程（蒐集、分析、產製、分送等）各階段的功能不彰，而係導因決策因素所造成的情報失敗。本文所指稱的情報失敗採廣義解釋，並以決策層面的失敗作為探討的對象。

參、情報決策失敗的原因

情報的決策因素為情報失敗的重要關鍵，故而瞭解其產生原因，將有助於未來如何進行改善，避免造成情報失敗。以下就可能導致情報決策失敗的原因加以說明。

一、決策的模式

決策者進行各項決策時，會依其所能獲得的資訊來界定目標，進而決定政策，因而決策者會認定其最後所做出的決策必定是符合國家利益。¹⁶學者艾利森（Graham T. Allison）研究美國處理古巴飛彈危機的過程，提出「理性決策」（Rational Actor）、「組織決策」（Organizational Process）與「官僚決策」（Governmental Politics）等三個模式，來說明決策的形成與限制。

¹⁴ Kahn, D. op.cit.,p.13.

¹⁵ Betts, R. K. op.cit.,pp.125-126.

¹⁶ Allison, G. T. & Zelikow, P.(1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crises*. New York: Longman, pp.5-10.

首先依理性決策模式分析，政府的決策可以視為按國家策略目標極大化下的選擇結果，因此在此模式下國家被視為一個整體的行動者，針對問題所做成的回應必定是所謂的理性決策行動（actions of rational choice）。任何政府在面臨危機時，將歸納出其所欲達成的目標（ends），並採取一些極大化的手段（a maximizing means）來達成目標。如美國在面臨古巴（Cuba）飛彈危機時，甘迺迪（John F. Kennedy）總統的危機處理小組成員就曾研擬數個政策選項，並預擬可能的結果及國內民意可能的反應，提供給總統參考，期能充分考量各個方案的結果，選擇最佳的政策。在理性決策模式中，重要的原則是替代效應（substitution effect），一旦某方案的成本增加，則必將減少該方案的可行性；反之若成本下降，則將提高行動被選擇的機會。¹⁷

組織決策模式則強調，政府的決策不僅是依據理性的選擇，許多決策是組織功能的例行產出，因此強調政府在因應危機時無論是決策或是政策均是有限的彈性（limited flexibility）及漸進的變遷（incremental change）。故而政府在進行危機決策管理時，主要的考量因素是組織的標準作業程序（standard operation procedures, SOPs）、組織的有形能力（physical capabilities）以及組織對此決策的預設立場（narrow constrains）等。因此組織的作業程序、透過何種計畫、或是藉由標準作業程序（SOP）來擬定各項決策的選項，均會深刻影響依此所產生的決策。¹⁸

至於官僚決策模式則認為決策事實上係來自於政府不同部門的議價過程，重點在於官僚體系中不同行為者的立場、認知、力量與策略，由於每一個官僚決策模式中的個體，不僅針對單一的危機事件進行考量，而是針對個人對不同的國家、組織與個人目標所進行的全面性考量，故而決策可由議題的種類、參與的部門與各部門間的力量、技巧等項目來預測，因此決策的過程往往是一個政治的較勁（the pulling and hauling of politics）。而在決策過程中個別角色對危機的認定，亦會因其所處的地位而有所差異（where you stand depends on where you sit）。因此官僚決策模式強調危機決策中的參與者，這些參與者過去的經歷、目前的職務壓力等帶來的影響，並且探討協商、談判時所可能面臨的討價還價過程等。¹⁹由於決策者進行決策係源自不同的模式，而這些模式所產生決策偏好、官僚組織與部門主義等均可能影響情報的運用與決策的成效。

¹⁷ Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crises*. Canada: Little, brown and company, pp.10-14.

¹⁸ Ibid., pp.67-69.

¹⁹ Ibid., pp.144-147.

二、情報工作的本質

情報工作的本質 (the nature of intelligence) 是影響情報分析與決策過程的基本因素，也是造成問題、導致失敗的根本原因。情報本身的問題包括：由於情報工作本身係自不確定因素 (uncertainty) 中抽離肯定成分，以及在無條理、不連貫的環境中促成有條理且連貫的決策。因此，情報工作者在降低證據的模糊與不確定性時，便往往會犯下過度簡化、通論化 (oversimplification and overgeneralization) 實際世界真實情況，以及忽略了隱匿其中重要事實的錯誤。不確定性通常指資料不足或缺乏，模糊性 (ambiguity) 則可能源自過多資料所致，也就是所謂的「雜音」(noise) 效果。²⁰

而在決策方面，當環境因素不明、相互矛盾的資料大量湧至，又缺乏時間以謹慎嚴格評估各情報資料的效度時，模糊性便迫使直覺與過去經驗提供分析答案。模糊性愈高，成見 (preconceptions) 的影響力愈強，愈見「恣意性」(wishfulness) 現象。而情報分析者在面對資料不足、矛盾、模糊的情況下，由於證據的模糊導致研判的衝突困境 (ambivalence of judgement)，小心謹慎的結果為模稜兩可、有失先機；大膽進取則容易失誤、信度受損。此外，情報工作品質的評估如果只重視數量 (quantity of intelligence)，往往會產生雜音效果、混淆焦點與過度自信。若太強調正確性，則又無從測量且正確預測可能只是機運或誤打誤撞的結果，這些標準往往會造成情報分析與決策過程中問題的產生，再加上情報工作與對象間之互動、變遷、動態關係，都增加情報分析與決策不少困難。²¹

然而，情報的作用就是在不確定性中，提取確定性，以及從不協調的環境中，促進協調性。若要成功地在模糊證據中進行推斷，減少不確定性，分析人員可能必須冒著將現實過度簡單化，以及讓決策者低估危機的風險；若是未能成功地將模糊性減低，分析人員則可能必須承受決策者對其工作的不滿。此外，在情報當中存在著「噪音」和「欺騙」的問題，而在情報評估時則有著分析產品、戰場統計、報告、偵查和通信攔截等過多的信息超載問題，這些均可能導致官員無法明智地吸收或審議相關資訊。²²

將重要的事實呈現給非專業的決策者，讓其做出正確的決定，即可避免政策的失敗。但事實上，重大的情報失誤往往不是因為如此簡單的情況所造成。情報

²⁰ 同註 1，頁 419。

²¹ 同註 1，頁 419-420。

²² Betts, R. K. op.cit., p.127.

官員可能提供當局最有效，但卻不是當局所尋求的答案，不但沒有提供解決，反而讓決策者更加感受到不確定，進而讓決策的規劃變得更加困難。在此情況下，大部分的領導者都會犯錯，並且必須承擔情報失敗的首要責任。²³故而情報本身此種不確定與模糊的特性，都可能造成決策的困難，甚至造成後續的情報決策失敗。

三、情報與政策的互動

情報與政策之間的關係是現代政府組成的重要成分之一。決策者需要情報人員所提供的國際趨勢、盟友或敵人的意圖與能力、以及避免災難的情報數據報告，而情報管理者和分析人員也會尋找支持政府相關政策存在的理由。情報界的存在是為了提供決策者所需的信息和分析，以制定有效的公共政策。在政府組織當中，情報與政策的關係是共生的，彼此的關係不但極具挑戰性，兩者之間的互動亦充滿著爭議。²⁴

政策的制定仰賴情報的有效運用，而情報運用的概念主要指政策面在政策制定過程中對於情報的態度，包括不同程度的情報與政策的互動關係。情報過程的良窳會影響政策或戰爭的成敗，因此，政策面能否善用情報可能成為勝負的關鍵。²⁵然而，在情報與決策的互動關係上存在著諸多問題，最眾所皆知的就是所謂的情報政治化，意指當決策者向情報分析人員或其管理者施壓，以獲取支持當前政治偏好或政策的情報評估。²⁶

而情報分析的工作便是要糾正、防範此現象的發生，避免迎合政策階層的政治目的，失去情報工作客觀的角色功能。此外，政策階層常不滿情報分析未能降低、反而增加政策制定選擇的不確定性（uncertainty），削弱政策的支持基礎，甚至與政策衝突。基於此種認知與心態，情報分析便往往未受重視，決策階層亦僅視其為眾多政策訊息之一。相對地，由於情報分析本質使然，無法達到確定（certain）的情報研判結論，加上文字的刻意模糊、時效性（timeliness）與時機性（timing）的配合掌握、雙方信任關係等因素，更使得政策階層難以接受。類此情報與政策的互動關係，相當程度地影響情報分析與決策過程，同時，也制約了情報產品的品質（quality of product）。²⁷

²³ Betts, R. K. op.cit.,p.135.

²⁴ Wirtz, J. J. (2011) "The Intelligence-Policy Nexus" in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press, p.169.

²⁵ 同註 4，頁 222-223。

²⁶ Wirtz, J. J. op.cit.,p.169.

²⁷ 同上註。

因此，如情報無法滿足決策的需求，將對後續的政策擬訂與危機處理等造成負面影響。而決策如無法提供明確的指示或扭曲、濫用情報，都可能導致情報政治化的結果，此均可能削弱情報的效能。故而情報與政策的互動關係不良，亦為情報決策失敗的原因之一。

四、決策者因素

政策制定者面對情報面所提供的情報分析評估結果，必須運用其本身的信念系統與心智進行理解與認知，而政策面所信守的政治承諾或利益也會影響其對外界資訊或情報的接受程度。易言之，政策制定者的偏見(bias)與政治議程(political agenda)往往是情報運用成敗的決定性因素。²⁸此外，政策階層常期待情報分析能認同與肯定其政策認知(perception)，然而，決策者的決策理性(decision rationality)常由於過度自信、無法認知價值交易(Value tradeoffs)、以及依賴過去經驗做為吸納決策訊息(情報)的認知濾鏡。更重要的是，政策階層這些「細微」的認知限制(cognitive limitations)常會導致重大的情報扭曲(distortions)。²⁹

此外，學者挪威茲(Jeffrey H. Norwitz)指出：個人特質將影響領導者接受資訊的能力。³⁰社會心理學研究亦發現：個體的情緒狀態會影響其對人的判斷，即將自己的感覺與需求投射到他人身上。故而人們傾向根據先前一項好與壞的特質分別歸諸給受評價者，此即「月暈作用」(halo effect)，加上一般常見的「投射作用」(projection)、「刻板印象」(stereotype)等現象，造成錯誤的邏輯推論。而在情報分析與決策過程中，若分析、決策者人格特質有強烈的刻板印象色彩，便容易出現過度概括(overgeneralization)的問題，不僅未能深入區別人際差異與資料背景異同，且容易為對方所蒙蔽(deception)。³¹

一般而言，個人皆自認本身能夠客觀、中立、不偏不倚、並能妥適評估情報，進行政策選擇，尤其是具有豐富歷練、學識能力均高人一等的決策者，常傾向認為自身可輕易抓住問題核心、客觀地評估事實並兼顧各層面考量，而不會受到本身價值觀、偏好與先入為主的看法所干擾。事實上，人類的認知能力與動機本質往往制約了個體認知、分析與決策行為的品質，有些影響因素甚至會扭曲分析，

²⁸ 同註 4，頁 222-223。

²⁹ 同註 1，頁 404。

³⁰ Norwitz 所指的個人特質包含自我形象認知、個人特性、婚姻狀況、興趣、教育、領導者的標準等。引自 Norwitz, J. H. (2010) "Disrupting Human Networks: Ancient Tools for Modern Challenges" in Logan Keith G. *Homeland Security and Intelligence*. Santa Barbara, California: Praeger, pp.216-218.

³¹ 同註 1，頁 418。

誤導決策。³²

因此，當決策者面臨零散的證據支持多種不同解釋時，便會利用「自我希望的解釋」來評估其中的模糊之處。模糊空間越寬廣，認知便會受到越大的影響。決策者最無法忍受的是，即使在從容不迫的狀況下，仍須飽受分析品質不一與不確定因素之苦，更遑論在時間緊迫下必須做出政策與作戰決定的窘困。對此，決策者不免要強迫情報做出一個確定的結論，或乾脆自行判斷。³³然而，由於每個人的人格特質各自不同，這些人格特質因素也將影響後續的情報決策品質，甚至決定政策或行動的成敗。

肆、情報決策失敗的案例－2003 年美國入侵伊拉克行動

發生在 2003 年的美國入侵伊拉克行動，便是一個嚴重的情報決策失敗案例。學者強生和維茲（Loch K. Johnson & James J. Wirtz）指出：美國發起的第二次波斯灣戰爭，普遍被認為是一項情報失敗。其中在伊拉克大規模毀滅性武器的評估上，布希政府很明顯地做了一個政治的決定（political decision）。³⁴有關 2003 年美國入侵伊拉克行動所顯現的情報評估錯誤、情報政治化以及情報決策失敗的省思分述如後。

一、情報評估錯誤

2003 年 3 月 20 日，伊拉克巴格達（Baghdad）的凌晨 5 時，美英聯軍發起代名「伊拉克自由戰爭」（Operation Iraq Freedom）的軍事行動，揭開第二次波斯灣戰爭的序幕。³⁵美國對伊拉克開戰的理由為：解除海珊（Saddam Hussein）「大規模毀滅性武器」（Weapon of Mass Destruction, WMD）、減少國際恐怖主義威脅與增進伊拉克及其周邊國家地區之民主。英國則以「海珊拒絕交出違禁武器」與美國共同出兵。³⁶戰爭歷經 9 年之後，2011 年 12 月 15 日，美國國防部長潘尼達（Leon Panetta）到巴格達主持駐伊拉克美軍的降旗撤軍典禮，代表美軍在伊拉克的戰事正式結束。這場戰爭總計花費 1 兆美元，美軍 4500 人陣亡，並造成 15

³² 同註 1，頁 409。

³³ Betts, R. K. op.cit.,p.127.

³⁴ Johnson, L. K. & Wirtz, J. J. op.cit.,pp.417-419.

³⁵ 國防部譯印，Anthony H. Cordesman 著（2004），伊拉克戰爭經驗教訓：大戰略之課題，台北：國防部史政編譯室，頁 vii。

³⁶ 同上註，頁 x-xi。

萬名伊拉克人喪生。³⁷

美國對伊拉克開戰的一項重要原因為：「伊拉克和海珊藏有大規模毀滅性武器」。然而在入侵行動之後，此項指控明顯成為情報評估錯誤的案例。這項評估只是根據少數不可靠的報告所組成，而情報系統的評估，只是為了迎合布希政府的需求。分析人員以海珊在第一次波斯灣戰爭中所擁有及使用過的武器，做出一些錯誤的假設，政策官員則利用這些錯誤的評估，說服了美國及其他國家，認定海珊正在規劃發展核武。³⁸

學者瑞森（James Risen）指出，中央情報局負責情報蒐集、分析以及其他機構的官員，都早知情報來源不足且結論錯誤，但是他們的抗議還是無法改變為了滿足白宮政治需求的高級官員。更嚴重的是，當時的國防部長拉姆斯菲爾德（Donald H. Rumsfeld）因為擔心情報評估會阻礙到入侵伊拉克的計畫，進而派遣不具情報人員身分的官員，尋找「正確」的信息，但這些步驟都扭曲了情報評估的過程。³⁹

而美國與英國則在沒有獲得充分證據的狀況下，就對全世界及聯合國提出各種最差想定的情報判斷。兩國的情報單位由於受到強大的「政治壓力」，必須對證據進行接近最差想定狀況的解讀，並將伊拉克無法交待下落不明的大規模毀滅性武器、投射系統及生產設備等事實，解讀為其擁有某種與兩國情報相呼應的武器部署。此外，美國情報單位也因受到壓力必須接受伊拉克反對團體的情報資料，這些團體不僅可靠度甚低，且在某些狀況下還刻意欺騙，以誇大其自身的重要性，或鼓動美國發動戰爭推翻海珊。⁴⁰

二、情報政治化

情報的目的是向決策者提供可靠、即時和可操作的信息，讓政策選擇在決定之前得以先行受到啟發。若決策者將信息扭曲，以便配合其政策需求，情報的價值將受到摧毀。「政治化」雖然是情報的禁忌，但卻往往成為事實。美國前中央情報局分析員琵拉（Paul R. Pillar）在 2003 年的入侵伊拉克行動當中，便觀察到這個不幸的政治化現象。⁴¹

³⁷ 「和平到來？駐伊美軍降旗撤軍」。聯合報。2011 年 12 月 16 日。版 A18。

³⁸ Hulnick, A. S. op.cit.,p.69.

³⁹ Ibid.,pp.69-70.

⁴⁰ 國防部譯印，Anthony H. Cordesman 著（2006），伊拉克戰爭 II，台北：國防部，頁 578。

⁴¹ Pillar, P. R. (2011) "Intelligence, Policy, and the War in Iraq" in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press, p.492.

所謂「政治化」，就是決策者塑造情報，以符合其政策或政治偏好，此狀況可能以公開或隱蔽的方式出現。雖然此專有名詞暗示著受害者為情報分析人員，由決策者操縱情報，以滿足自身需求。然而，情報專業人員也有可能自我政治化情報，以官僚機構或個人來影響評估和報告。亦即情報管理人員和分析人員提出「迎合」的信息和分析，以滿足決策者的期望。⁴²

類此情報政治化的情況就發生在布希政府呼籲情報界發表一些有助於發動戰爭的情報內容時。布希政府團隊一再要求情報界在海珊和蓋達（Al Qaeda）組織的關係中，找尋出更多的蛛絲馬跡，不但要求分析人員鑽研更多的伊拉克問題，也要求其必須重新檢測出更多的跡證。所導致的結果就是情報輸出變得模糊，而不是真正促進對於蓋達組織和支持力量的認識。此外，這個過程扭曲了傳統情報和政策之間的關係，演變成情報機構必須回應決策者在某些特定議題上的興趣，以及這些議題可能具備的任何線索。情報的主旨不在發現尚未得知的危險，反而是用來尋找海珊與蓋達組織之間的合作證據，最後再被用來證明一個特定的政策。⁴³

這種政治化所產生的結果也可能包含決策者的自我欺騙。決策者在聽取大量簡報後，極容易忘記是由他們督促情報界將精神放在此特定議題上。另一個後果則是扭曲情報界資源的運用程序，從一般的分析人員到最高層級的情報官員，都必須消耗大量的時間和精力，以滿足政府對海珊和蓋達組織之間聯繫的得知慾望。至於其他相關議題的大量工作，就只能遭受擱置一旁的命運。⁴⁴在 2003 年的入侵伊拉克行動當中，美國和英國均出現了情報政治化的狀況。

（一）美國

在美國入侵伊拉克行動之前，前駐加彭（Gabonese Republic）大使威爾遜（Joseph Wilson）在 2002 年 2 月，即向情報官員呈現一份備忘錄，說明伊拉克被指控的活動可能只是一場騙局。而當布希總統在 2003 年的國家國情諮文中表示，伊拉克試圖在非洲購買鈾原料時，威爾遜隨即於 2003 年 7 月 6 號向紐約時報（The New York Times）發表社論，指陳布希政府扭曲伊拉克取得大規模毀滅性武器的情報。布希政府為了報復威爾遜的行為，涉嫌洩漏威爾遜之妻－普拉姆（Valerie Plame）為中央情報局特工的身份，並解除其職務。然而，美國政府仍堅稱，有證據顯示伊拉克已經由非洲進口鈾原料。此一狀況的關鍵原因即是「政治性」的選擇，導致不確定的徵候和偽造的警訊凌駕了情報專業人員反對使用這

⁴² Wirtz, J. J. op.cit.,p.172.

⁴³ Pillar, P. R. op.cit.,pp.495-496.

⁴⁴ Ibid.

些資料的建議。⁴⁵

在美國國內，此種壓力可能主要來自副總統辦公室和國防部長辦公室。美國副總統錢尼（Dick Cheney）及其助理李畢（Lewis Libby）似乎一再以個人的影響力干預情報程序，並壓迫情報單位選用作為發動戰爭佐證的資料。而布希總統的副國家安全顧問海德利（Stephen J. Hadley）對於中央情報局所提，有關伊拉克尋求由尼日（Republic of Niger）採購鈾原料是不實消息的警告，更是充耳未聞。此外，國防部長辦公室所屬的特別計畫辦公室（Office of Special Plans, OSP）集合了一群強烈支持發動戰爭的幕僚，這些成員篩選各種情報資料並迫使情報部門對伊拉克的大規模毀滅性武器及其與蓋達組織的關係等相關資料，做出「最壞打算」的解讀。美國決策者似乎是在推動一種最能為其進行軍事行動找到理由的判斷，同時對其專注的程度，就好像這已經是一項事實，而不只是一種可能性而已，而布希政府的整個團隊都在找尋能夠支持其發動戰爭的情報。⁴⁶

而選擇對伊拉克動武的布希政府不僅利用政策趨動情報，還積極地利用情報，以爭取獲得大眾支持戰爭的決定。這是選擇性地運用情報，而不是使用情報單位的分析判斷。例如，當時的副總統錢尼（Dick Cheney）在 2002 年 8 月的演講中指出：「情報界是一個含糊的事業」（intelligence is an uncertain business），並認為情報分析人員低估了 1991 年伊拉克在波斯灣戰爭的核武器開發。他的結論也與情報界完全不同——「我們許多人都相信，海珊很快就會取得核武器」。決策者在任何時刻，一旦開始自我篩選情報裡的原始訊息，無論何種議題，都將是一種偏見。決策者進行的公開聲明僅在表面上反映出情報，但並沒有反應出情報分析，而後者才能表現出原始報告的真正意義。決策者行為的出發點並非為了瞭解整體局面或其隱藏的含意，而是用來支持自身發表的政策。⁴⁷

此外，伊拉克事件中的另一個問題是情報界被過度地運用於政策宣傳，而不是使用情報界所發表的說明。政府期望將伊拉克與美國公眾最害怕的威脅，即 911 事件後的好戰心情之間做連結。海珊和蓋達恐怖組織之間可能存在的關係，更是特別容易出現在情報的選擇性使用。雖然情報分析從未提供任何支持海珊和蓋達組織之間聯盟的概念，但卻被捲入支持此想法的混亂當中。當時的國務卿鮑威爾（Colin Powell）在向聯合國的演講文稿當中，即很明顯地極力創造此種關聯的印象。儘管情報界在此問題上努力迴避，但終究還是被牽扯運用到政策宣傳上，並促成大眾誤解情報界的判斷。⁴⁸

⁴⁵ Wirtz, J. J. op.cit., pp.172-173.

⁴⁶ 同註 40，頁 578-579。

⁴⁷ Pillar, P. R. op.cit., p.494.

⁴⁸ Ibid.

在入侵行動之後，美國參議員李文（Carl Levin）於2003年7月15日針對入侵行動的情報疏失在參議院發表演說，並就美國的情報分析做出指控：「鈾原料的聲明似乎完全只是情報單位和行政當局為了發動戰爭，所公布一系列令人質疑的誇大說法的其中一項，……中央情報局承認其屈服於國家安全會議的壓力，不得不贊同一些他所不相信的事情。但譚納（George Tenet）局長承認這件事卻衍生出另一項問題，究竟是誰在國家安全會議中促銷這種不實的印象，國家安全會議不應如此濫用情報。布希總統表示伊拉克正試圖由非洲獲取鈾原料，這種說法並不是一種「錯誤」。這不是無心之過，也不是疏忽所致，它已經過中央情報局和國家安全會議的討論，因此，它是經過考量的，是一種誤導的行為」。李文參議員所提出的議題和質疑確實有其根據，這些問題與質疑也顯示，當處理短期政治性優先事項而忽視長期性後果時，幾乎無可避免地會產生「玩火自焚」的效應。⁴⁹

伊拉克戰爭的發生，暴露出美國官方情報分析其實並不是以國家安全決策為基準，而情報被公開地濫用，以符合發展出的決策，將會造成決策者和情報人員之間關係的破壞，而情報界的工作也被政治化。布希政府在入侵伊拉克行動上使用情報的方式不僅模糊了這種區別，甚至是顛覆了整個模式。行政部門並不是將情報運用在告知決策上，而是用來證明政府已做出的決定。⁵⁰

（二）英國

在英國方面，大多數情報政治化的爭議均指向英國首相辦公室對於英國情報部門報告的直接干預，尤其是首相辦公室通信及戰略主任（Downing Street Director of Communications and Strategy）坎培爾（Alastair Campbell）及其他首相特別顧問，都在此入侵行動上創造出最強大的政治立場。英國下議院外交委員會（the House of Commons Foreign Affairs Committee）針對此事件的調查報告便指出，英國在判斷伊拉克各項戰力過程中所衍生的種種問題，已經達到可稱其為「不實資料」（dodgy dossier）的地步。這份報告雖然排除坎培爾直接涉入英國宣稱伊拉克使用大規模毀滅性武器的聲明，但坎培爾對這項聲明的處理方式和英國政府在伊拉克企圖購買鈾原料消息的處理與辯護態度上，都曾表達「高度的關切」。報告同時指出，坎貝爾多次主持其並無背景知識或資格的情報會議，以及由其主持的伊拉克通信小組（Iraqi Communication Group）和聯軍資訊中心（Coalition Information Center）負責檢討各項資料，是導致資料不實的兩大主因。⁵¹

此外，英國宣稱伊拉克能在45分鐘內完成化學與生物武器的部署，並用於

⁴⁹ 同註40，頁579-584。

⁵⁰ Pillar, P. R. op.cit., pp.492-493.

⁵¹ 同註40，頁584-585。

打擊境內的什葉派回教徒等，後來也被發現是來自一名可靠度十分不確定的伊拉克軍官所提供片面且未經查證的報告。而英國政府所提伊拉克威脅的情報報告內容，係擷取某位研究所學生作品中的部分文字。下議院外交委員會的報告對此認為：「我們認定政府未經作者同意逕自抄襲，並在沒有標示修改部分或獲得原作者同意前即進行修改，是完全無法接受的行為」。⁵²

在詳細比較英國與美國中央情報局的報告後可以發現，儘管兩國政府使用幾乎相同的情報，但英國文件比美國文件內容，更直接暗示情報的確定性。而由英國國會的調查中可以明顯看出，造成此種情況的部分原因為：英國政府報告的內容有相當大的部分是由首相辦公室逕行編輯。⁵³

三、情報決策失敗的省思

對於 2003 年 3 月的入侵伊拉克戰事，美國情報界為何出現情報評估失誤，美國參議院情報委員會曾於 2004 年 7 月公布有關美國入侵伊拉克前情報失敗的調查報告（The Senate Intelligence Committee Report on the US Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessment on Iraq, or "The Senate Intelligence Committee Report"）。該報告指陳：2002 年 10 月美國對伊拉克年度情報評估（National Intelligence Estimate, NIE）乃「言過其實」（overstated）、情報界因「集體迷思」而導致各單位自行解讀情報意涵、情報官員未能準確或適當解析年度情報評估（NIE）所指出的不確定因素、以及美國於 1988 年後即缺乏人員情蒐伊拉克能力等缺失。⁵⁴

此外，相關調查報告亦清楚呈現美國與英國當初並無充分證據，而是以最壞狀況作為向大眾及聯合國訴求的理由，以及情報界在強大的政治壓力下，對已知證據作出接近最壞狀況的解讀，並將未能發現伊拉克大規模毀滅性武器、投射系統與生產能力等曲解為已部署武器。⁵⁵不論戰爭期間或戰爭之後，兩國都未能找到證據支持他們先前的情報判斷（包含顯示伊拉克具備在戰爭中使用大規模毀滅性武器生產的計畫，並已構成迫切性威脅）。⁵⁶美國前國務卿鮑威爾不得不坦承攻打伊拉克的情報不確實，證據亦不充分。這種投執政者所好的情報政治化後

⁵² 同註 40，頁 585。

⁵³ 同上註。

⁵⁴ 張中勇（2008），九一一後美國情報改革倡議與實踐－兼論對我國之啓示，收錄於非傳統安全威脅研究報告，台北：國家安全叢書，頁 154-155。

⁵⁵ 同註 35，頁 29。

⁵⁶ 同註 40，頁 578。

果，不但未能杜絕國際間質疑的聲浪，反而坐實了國際間以及阿拉伯世界的共同看法：入侵行動是「為了石油」，是「新帝國主義」，也賠上了國家的信譽。⁵⁷

伊拉克戰爭值得深思的重要教訓之一就是情報的過度政治化，無法提供威脅的全貌，以及開戰原因條件的不足，而這些都具有高度的危險性。戰前過度誇大威脅必導致戰爭期間的過度反應，戰後彼此之間不信任的問題，則會妨礙國家的重建以及難以獲得國內與國際的支持。戰前美、英兩國均未在其公開的威脅分析中，取得說服力與客觀性之間的適切平衡。戰爭期間亦未發現任何證據，足以證明伊拉克具備在戰時使用大規模毀滅性武器的能力，或有生產此類武器而造成巨大威脅的計畫，致使美、英政府顏面盡失。⁵⁸

此外，伊拉克戰爭也是一項警訊，顯示出縱然擁有世界最先進的情報體系，以及歷經十餘年密集的情報蒐集與研析，但仍與實情有極大差距，且情報方面亦存在嚴重的問題。⁵⁹在一個非政治化的環境當中，情報人員可以基於以往的模式以及自身的判斷，決定探索的威脅問題。但當決策者一再地將自我喜好告知情報人員，則此探索威脅問題的過程，將會受到偏見的影響，而情報界也將響應此項要求，將資源集中在特定的問題上，最後讓這些特定問題顯得比實際更為嚴重。⁶⁰

對於美國 2003 年入侵伊拉克的軍事行動，美國前總統布希在他的回憶錄《Decision Points》一書中提到：「我堅定地相信把海珊趕下政治舞台是一個正確的決策。雖然這個決策使得許多困難隨之而來，但是少了一個凶殘的、研製大規模毀滅性武器、並在中東的心臟地區支持恐怖主義的獨裁者，美國變得更加安全。這一地區更有發展前途，其稚嫩的民主制度也是其他國家可以仿效的典範。用一個服務的政府來替代一個折磨與屠殺他們的政府，也對伊拉克人民有利。....但對於伊拉克的戰事，我認為我們有兩處失策，也導致後來我們面臨的許多挫折。第一是海珊政權垮台之後，我們沒有在安全局勢開始惡化時更加快速積極地作出反應。另外一個失策之處，是有關伊拉克大規模毀滅性武器的情報錯誤。將近 10 年以後，還是很難描述海珊擁有大規模毀滅性武器的假設影響有多麼廣泛。支持戰爭的人相信這個假設，反對戰爭的人相信這個假設，甚至海珊政權中的成員也相信這個假設。我們都知道情報永遠不會百分之百正確，這是事物的一般規律。但是我曾相信，有關伊拉克大規模毀滅性武器的情報是正確的。如果海珊沒有大規模毀滅性武器，為什麼他沒有向聯合國檢查人員說明？在我讀過的每一份對海珊的心理分析報告中，都說他是一個不服輸的人。若是他如此重視保有

⁵⁷ 同註 35，頁 xi。

⁵⁸ 同註 35，頁 29。

⁵⁹ 同註 35，頁 12。

⁶⁰ Pillar, P. R. op.cit.,p.495.

手中的權力，為什麼會假裝擁有大規模毀滅性武器，甚至賭上自己的政權？....我早就決定，不會因為伊拉克的情報失敗，而批評在中央情報局努力工作的愛國主義者們。我不想重複 20 世紀 70 年代那些毀掉情報部門士氣的、令人不快的、互相推卸責任的調查。但我還是想知道為什麼我會收到錯誤的信息，將來我們應如何避免相同的錯誤再度發生。我任命了一個跨黨派的委員會，研究這方面的問題。他們的調查提出寶貴的建議－比如增加各部門之間的協調性，提供更多的不同意見，這些建議會讓未來的總統們得到的情報更為可靠，而且不會破壞情報部門完成自身工作的能力」。⁶¹

伍、改善情報決策失敗的方法

如本文前述，情報決策失敗的原因有決策的模式、情報工作的本質、情報與政策的互動以及決策者的因素。其中在決策的形成過程，決策者應根據理性擬訂目標選項，發揮組織作業功能，並避免部門本位主義的負面影響，以獲得充分的資訊形成決策。另為減少情報資訊不足的不確定性以及資料過多產生的廣泛與模糊，可藉由情報過程的改善，優化情報資源來提供決策者客觀具體的情資。而在情報與政策的互動部分，由於彼此間取得適當的互動獨立相當困難，惟仍應衡平律定彼此的關係，避免政策扭曲、操縱情報分析，並提供明確的政策指引，有效發揮情報的角色功能。至於面臨導因於決策者個人因素所引起的情報失誤，可著重於情報決策者的態度、意識和感知模式的改善。若是決策者能夠在自我心理上具備嚴格的自律，便較有可能避免認知的問題，這是防止情報失敗的最基本方法。要求決策者做出明確而不是毫無意識的選擇，運用理性的判斷，而非透過個人的感性與習慣，並加強決策者體悟避免自我先入為主的觀念，都將改善情報失敗的問題。⁶²此外，為協助決策者正確有效運用情報，可藉由主張的多樣化、設置情報顧問以及落實情報監督等方式來避免情報決策的失敗。有關改善情報決策失敗的方法分述如下：

一、優化情報資源

學者卡恩（David Kahn）指出：情報的預測能力必須加以改革，其必須有足夠的能力提升領導人的接受度。情報可以優化一個人的資源，這是情報的最基

⁶¹ Bush, G. W. (2010) *Decision Points*. New York: Crown Publishers, pp.268-270.

⁶² Betts, R. K. op.cit.,p.133.

本、也是最終的目的。當決策者缺乏可以優化自己資源的信息時，他就必須憑藉自己的力量和意志，故情報同時具有物質和心理上的成分意義。當情報資源展現優勢時，無論是在政治、軍事或個人意義上，都可以統治情緒。⁶³

然而，情報功能的充分發揮，必須建立在情報過程各階段的成功基礎之上，各環節的表現將影響情報整體的成敗。如情報規劃必須達成政策面的情報需求，情報蒐集應針對需求而進行並發揮各蒐集途徑的功能，情報分析必須依靠蒐集才能運作並提供與政策需求相關的研析成果，更重要的是，如何運用有限的情報資源兼顧蒐集能力的加強與分析品質的提昇。⁶⁴

此外，情報面應發展各種情蒐途徑能力，避免過度依賴既有、可資利用的管道，降低對於外力情資來源的依賴程度。情報資源分配應結合本身研析與預判結果，除滿足當前需要外，更應注意前瞻、長期性的可能需求。而情報蒐集能力需不斷改進，減少失誤，並注意安全機密維護措施，防止敵對勢力的打擊活動。同時，情報蒐集也可能受限於天候等自然因素及欺敵等人為因素，應有適當因應與反制措施。至於情報分析採取的分析技術與思考假設應力求改進與發展，包括突破「鏡射影像」(mirror-imaging) 思考限制、採取「魔鬼主張」(Devil's Advocacy) 討論模式、「機會取向」(Opportunity Approach) 分析思考情報的政策意義、加強情報真偽辨識能力及欺敵反制措施等可供提昇分析品質與效益的思考方向。⁶⁵

而為了提供更優質的情報，對於蒐集目標國家團體語言文化的深入瞭解，亦是極為重要的工作。例如美國在 2003 年入侵伊拉克行動的情報失敗之後，參議院情報委員會的調查報告即指出美國缺乏人員情蒐伊拉克的能力；而在 2011 年結束前夕，由於伊朗 (Iran) 的核武研發，波斯灣再度戰雲密布。⁶⁶顯示美國對中東地區語言人才與波斯文化的瞭解，應有努力深化的空間。為使情報得以充分發揮成效，扮演決策的堅實後盾，在進行情報蒐集分析的同時，透過語言專才人員的協助，瞭解彼此間文化的差異與可能產生的誤解所在，都將提高情報的正確性與參考價值。

因此，為有效協助情報決策，唯有儘量克服情報缺乏完美的性質，依據事實

⁶³ Kahn, D. op.cit., pp.12-13.

⁶⁴ 同註 4，頁 228-229。

⁶⁵ 同註 4，頁 229。

⁶⁶ 此衝突點在於伊朗 (Iran) 的核武研發即將大功告成，美國預估伊朗「一年內」即將擁有核武，並聯合西方國家實施制裁伊朗原油出口，伊朗則揚言封鎖荷莫茲海峽 (Strait of Hormuz)，並將試射飛彈。由於荷莫茲海峽位於波斯灣出阿拉伯海的要衝，是全世界最重要的石油運輸孔道。2009 年經過此處的石油量占全球海上運油量的 33%，日本石油進口量的四分之三及中國大陸進口量的一半，均需通過此地。引自「美賣戰機給沙烏地，波灣風雲起」。聯合報。2011 年 12 月 31 日。版 A15。

和邏輯，讓決策者願意接受情報的服務，或儘管不完整，至少讓決策者願意加以考慮。⁶⁷故而積極提升情報體系預測力的穩定準確，減少情報本身的不確定性，深入瞭解分析文化因素，提出客觀具體情資等情報資源的優化，將有助於決策者對危機的處理與國家安全等相關政策的擬訂。

二、律定情報與政策的互動

情報與政策的互動關係影響情報的成敗。而在情報與政策的關係上，有兩項理論模式規範彼此間的互動。第一項模式著重於確保情報人員在提供信息上的獨立性。肯特（Sherman Kent）的思想塑造了美國情報界早期的形成和演化，指出將情報與政策加以分離對生產有效情報產品的重要性。另一項運行模式則是由 80 年代中期的中央情報主任（Director of Central Intelligence, DCI）蓋茲（Robert M. Gates）所提出，傾向於提供決策者「可操作」、立即且可直接利用的信息情報。而為了達此目的，分析人員和決策者必須保持密切的工作關係，以確保情報符合每天的重要政策。⁶⁸

肯特所提倡的情報政策關係是基於有效的情報就是獨立的情報前提，分析人員必須與當前決策和決策者之間保持距離，以防止其報告受到這些客戶喜好的影響。在肯特的觀點中，情報管理者和分析人員在設定情報要求和完成情報產品的計畫生產上都應具有完全的自主權，以及選擇何種項目將是支持決策者的最佳決定。肯特方法的核心是一個決策者與情報人員之間的協議，情報界本身就是獨立自主的機構，分析人員和情報管理者必須避免捲入政治以及公開或私下對現行政策和政治問題進行評論。而避免情報政治化的最好方式，就是保持兩者之間的距離及迴避。⁶⁹

至於蓋茲所主張的模式是在其擔任中央情報局副主任時，因情報無法滿足政府官員的具體要求，而開始對中央情報局分析人員所提供的分析感到不滿，這促成了可操作情報的誕生。可操作情報的核心假設就是分析人員必須瞭解決策者的需求，

⁶⁷ Kahn, D. op.cit., p.12.

⁶⁸ Wirtz, J. J. op.cit., p.170.

⁶⁹ 肯特方法的優點是能夠保持分析人員的獨立自主，藉由分離情報界與現行政策或個人的政治偏見，藉以避免過大的壓力和人際交往機制。然而，這種對政治化建立強大屏障的規定，卻也讓此將情報與決策者完全獨立的方式，導致其他嚴重的問題。若是政策制定者對具體問題無詳細的理解，高質量的情報產品就可能被決策者視為毫無用處。若是分析人員和決策者之間的合作關係沒有得到適當的規劃，則可能無法獲得及時有用的情報資訊。引自 Wirtz, J. J. (2011) "The Intelligence-Policy Nexus" in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press, p.170.

情報管理者有義務監督分析人員，使其生產對客戶有用的情報。以此角度來看，決策者已經對自身的需求有了具體的想法，以及何者為可幫助他們實施政策的信息。在現實當中，許多分析人員的情報產品大多是採取可操作情報的形式，向決策者提供的信息往往都是講求實際的數據。此外，官員通常都已經備有預先設定的觀點與政策議程，他們希望情報界可以幫助其政策的實施。若是情報人員未能認知其政治和政策的現實面，則其所生產的分析就必須承受被忽略的風險。⁷⁰

然而，上述二種互動模式在現今電腦網際網路普及所造成的信息革命下，已產生了變動與挑戰。例如肯特模式裡所假設的互動界限是由情報管理者或情報評估過程所提供，但這種預設卻完全遭到信息革命的瓦解。政策制定者和其工作人員現在已經可以輕鬆地直接與分析人員進行溝通。分析人員越來越難堅持自己避免政治或政策的立場。此外，由於決策者與分析人員之間的非正式互動頻率增加，造成決策者對分析人員的影響加大，也對蓋茲模式裡所指稱的生產可操作情報，造成其無法發揮顯著的功效。這種信息革命為情報分析人員和政府官員提供了更多的意見交換機會，卻也讓分析人員越來越難維持其關注焦點。故而上述二種模式已難完全捕捉情報與政策在現實裡互動的真實樣貌。⁷¹

學者維茲（James J. Wirtz）對此指出：欲在情報與政策的互動關係中，取得適當的獨立與平衡仍是相當困難，情報與政策之間的互動亦沒有所謂的最佳作法。⁷²二者間的適當平衡將同時取決於外部和內部因素。對外，必須因應不斷變化的環境威脅和問題。對內，則必須透過新的信息處理能力，以及分析人員和決策者實際運用的相互結合，在情報與政策的關係間創造新的互動模式。⁷³此外，如情報欲針對特定目標進行蒐集分析，並滿足決策者的需求時，情報管理者與決策者之間必須擁有良好的溝通。而當情報官員的判斷與政策傾向的官員不合時，情報官員亦必須為此提出意見，雖然這並不容易。但面對提供「真相力量」的挑戰。情報必須是坦率的底線，儘管可能會為自身的地位帶來危險。⁷⁴

因此，在情報與政策的互動關係上，政策必須避免操縱情報，並提供情報面明確與適當的情報需求指示。情報面則必須針對需求進行情報活動，並在不受政

⁷⁰ 過度依賴蓋茲模式可能產生決策者向情報界提出偏頗自我的問題與需求，以確保分析會有利於自身的立場，或是決策者未能提出正確的問題，導致分析人員無法理解其面臨的挑戰。若是分析人員過度集中於創造可操作的情報，將無法擁有足夠的時間對與當前政策議程無關的威脅和趨勢進行深入研究。引自 Wirtz, J. J. (2011) "The Intelligence-Policy Nexus" in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence: The Secret World of Spies*. New York: Oxford University Press, pp.171-172.

⁷¹ Wirtz, J. J. op.cit., pp.174-175.

⁷² Wirtz, J. J. op.cit., p.169.

⁷³ Wirtz, J. J. op.cit., pp.175-176.

⁷⁴ Hulnick, A. S. op.cit., p.70.

策扭曲、濫用的前提下，配合運用新的情報處理技術能力，妥適連結平衡情報與政策的互動關係，方能發揮情報的最佳效能。

三、主張多樣化

學者貝茲 (Richard K. Betts) 指出，為了避免情報的失敗，改革的基準有三：首先是促進情報生產者與當局持不同意見的改革；其次為協助決策者對情報抱持態度的改革；此二者必須同時改善才能提高情報素質；第三個基準幾乎不可能實現，就是增加決策者閱讀和思考時間的改革。⁷⁵

為了協助決策層面避免情報的失誤，或讓分析人員的不同意見能讓決策階層瞭解，學者喬治 (Alexander George) 提出一個平衡、開放以及可以管理的過程，讓任何情報評估都不會因為受到質疑的假設，或持反對的看法，而受到官僚力量的排擠，即以「主張多樣化」(Multiple Advocacy) 的制度來協助決策。然而，主張多樣化和擴大意見看法的數量，雖然可以強化分析人員的辯論，卻無法解決情報本身的模糊性，反而會讓此缺點更加凸顯。喬治對此認為，這個過程可以篩選出未經證實的假設，在資料過多、不確定性和時間限制的情況之下，主張多樣化可以讓這些不同的觀點更加具體，提供決策者選擇符合其意向的決定。透過這個辯論的過程，讓決策者有更廣泛的意見可以參考，也能抑制決策過程中的群體心理，降低因假設受到質疑而引發失敗的可能性。⁷⁶

此外，由於決策者必須承受行政工作責任的負荷，這些首長沒有時間可以閱讀、思考和消化大量的資料，亦多未看過情報產品和分析報告。對此，決策者往往希望分析人員可以為他們節省時間和精力。多樣化主張可以確保分析系統內所有個人的想法都受到重視。而為了避免情報失敗，分析人員亦必須將不符合期望的意見明確告知決策者，以抑制決策者一廂情願的想法。⁷⁷因此，最聰明和最堅強的決策者會鼓勵分析人員避免陳報滿足決策者期望的分析報告，其甚至應對相關人員施加壓力，以獲得誠實的情報評估，這也將是獲得政治和戰爭成功的重要關鍵。⁷⁸

四、設置情報顧問

雖然許多著名的情報失誤都是發生在「消費階段」，而不是在生產時期，但

⁷⁵ Betts, R. K. op.cit.,p.135.

⁷⁶ Betts, R. K. op.cit.,pp.129-130.

⁷⁷ Betts, R. K. op.cit.,pp.130-132.

⁷⁸ Wirtz, J. J. op.cit.,p.173.

若是將所有的錯誤都怪罪於決策者，亦是過於不切實際。最實際的改善方法就是讓情報人員預先得知決策者對其產品的認知障礙。⁷⁹

歷史經驗中有不少因決策者本身的人格特質、政治議程、先前經驗、個人利益等因素而造成認知偏見，未能有效運用情報而導致失敗的結果。然而，改善決策者對情報的運用態度並不容易，但決策面若能選用可與其保持良性密切互動關係的「情報顧問」(intelligence adviser)，並且能夠接受有關情報所具有的功能與限制方面的認識，而政策面與情報面之間又能發展出適切的「運作安排」(working arrangement)，則能有助於情報功能的發揮。⁸⁰

情報顧問的角色能否得以發揮取決於其與決策者間的互動(chemistry)及可信度(credibility)。情報顧問扮演著啟程轉達決策面與情報面相互間指示、需求與回應的中介樞紐角色，其基礎必須建立在決策者的信任之上。另一方面，情報顧問亦必須掌握其與決策者間的溝通管道，提供決策諮詢、「教育」決策者有關情報的運用與限制，導引決策者思考各種方案選擇的利弊得失，關注決策的長期性發展及趨勢。同時，情報顧問亦應維繫與鼓勵情報面的工作士氣，並經由決策者對於情報的重視，強化情報面的專業地位與資源分配。易言之，情報顧問的角色可視為影響決策面認知偏見的最接近(close)或最後手段。⁸¹

尤其在現今時空的變遷下，科學技術的發展與社會情報的信息與日俱增，單靠個人的知識、智慧、經驗和判斷能力所做的決策已無法應付實際需求。故現代決策所講求的科學過程，是由資訊系統、智囊系統、決策系統、執行與反饋系統所構成的科學化決策體系。其主要的用意，就是藉由科學組織的系統，強化情報信息的蒐集、整合與分析能力，並以此情報分析的結果做為決策者選擇的依據，以減少決策者個人主觀的不確定因素。⁸²故為避免決策者個人專業能力及視野的侷限，促進決策者與情報體系的聯繫溝通，並能充分有效運用情報，設置決策者的情報顧問將是一個重要的改善方法。

五、落實情報監督

情報會通過政策而影響國家利益，無論情報收集過程如何固定，只要情報在決策過程中未發揮良好的效益，再多的改善皆為無用。為了避免情報受到政策的扭曲

⁷⁹ Betts, R. K. op.cit.,p.133.

⁸⁰ 同註4，頁230。

⁸¹ 同上註。

⁸² 宋筱元、紀光陽(2007)，論孫子兵法中的情報決策觀，中央警察大學警學叢刊第37卷第4期，頁65。

或政治化影響，可藉由情報監督來加以防範。例如英國在 2003 年入侵伊拉克的軍事行動之後，即針對相關的情報問題進行公開討論，明確宣示情報部門不應參與公共宣傳活動的政策辯論。英國前首相布萊爾（Tony Blair）在接受下議院外交委員會的調查後，亦同意情報已被政策錯誤地運用，並在針對伊拉克大規模毀滅性武器的白皮書上附註，未來必須在情報和政策之間得到一個明確的劃分。⁸³

對此，學者琵拉（Paul R. Pillar）認為：美國亦應參照採取國會決議宣言的方式，並由白宮公開發表，雖然此種形式不具法律效力，但可以阻止主管部門未來試圖強迫情報界加入政策宣傳，也給予情報人員在未來得以抵制此類的企圖。此外，國會的情報監督委員會扮演著重要的角色，立法部門亦是監督情報和政策關係互動最為適當的機構。但監督應該由一個超越黨派的單位進行，例如以政府問責辦公室（Government Accountability Office, GAO）或國會預算辦公室（Congressional Budget Office, CBO）等方式，延攬情報經驗豐富的人員，賦予審查機密情報工作與公開使用問題的職權。而政府問責辦公室亦必須擁有對國會議員進行調查的權力，在符合安全要求且避免重複其他情報監督職能的情況下，盡可能地將其調查所得結果加以公開。⁸⁴

至於情報界本身也應重新定位，充分反映其作用與重要性，並獲得國會的支持同意。在與其他部門的互動上則須強化溝通能力以及更大的獨立性。更重要的是，其必須爭取獲得民眾的肯定。這些措施都將減少情報工作的政治化以及決策者對情報的濫用。此外，凸顯政策和情報判斷之間的差異界限並予以公開，將間接迫使決策者將情報評估放在最重要的位置。⁸⁵透過這些相關的監督力量，都將有助於情報的專業獨立，避免情報受到政策扭曲而影響情報應有的效能。

陸、結論

西方兵學家克勞塞維茲（Carl Von Clausewitz）曾言：「戰爭是機會的國度」（War is the realm of chance）。世界事物的發展充滿著變數與不確定因素，而人類的科技雖不斷進步，但觀察能力及理解力仍然有其侷限性，加以人的主觀認知偏見不易改變，自然會影響對於事物發展的研判方向與結果。克氏的悲觀態度因時空轉變而應有所調整，但其基本理念仍值得吾人參考，即情報並非萬能或完美，甚至經常失誤出錯。⁸⁶而根據歷史經驗與學者的見解，導因於決策層面的因

⁸³ Pillar, P. R. op.cit.,p.496.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Pillar, P. R. op.cit.,pp.497-498.

⁸⁶ 同註 4，頁 231。

素，往往在情報失敗上扮演關鍵的角色，成為吾人亟需瞭解與改善的重要面向。

情報角色的成功必須建立在情報過程各階段的成功基礎之上，各環節的表現影響情報整體的成敗。然而，加強情報過程的運作功能與產品品質尚無法保證情報得以充分發揮效用。如政策面的認知偏見或情報政治化所造成的不當運用，對於國家安全的影響將極為深遠。如 2003 年美國入侵伊拉克行動的情報決策失敗，不僅導致過度的軍事反應，嚴重損及美國和英國的國際公信力，並造成相關參戰國家人員財產資源的損失，其影響可謂至為重大。

儘管情報的失敗無可避免，但吾人仍應在情報過程各階段以及情報決策層面積極改善，尋求最大的情報成功。而為了避免情報決策失敗，除了決策者的體認與自律外，未來可就優化情報資源、律定情報與政策的互動關係、主張多樣化、設置情報顧問以及落實情報監督等面向來加以改善。誠如學者卡恩(David Kahn)所言：「在戰爭時，情報縮短爭鬥，減少金錢與鮮血的耗損。在和平時期，它降低不確定性，緩解各國的緊張，進而幫助穩定國際局勢。這些都是情報的效益，也是情報帶給人類的和平方式」。⁸⁷面臨未來更多不確定性的安全威脅，惟有積極改善情報過程與情報決策可能產生的缺失，避免情報失敗，充分發揮情報的功能，提供最佳的情報服務，協助決策層面擬訂優質的政策，方能有效推行相關政務或解決面臨危機，進而創造國家與民眾最大的福祉。

⁸⁷ Kahn, D. op.cit.,p.13.

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

張中勇 (2008)。九一一後美國情報改革倡議與實踐－兼論對我國之啟示。載於
非傳統安全威脅研究報告。台北：國家安全叢書。

(二) 期刊

宋筱元、紀光陽 (2007)。論孫子兵法中的情報決策觀。中央警察大學警學叢刊，
37 卷，第 4 期，頁 65。

張中勇 (1992)。情報分析與決策過程問題之研究－一個社會心理學之觀察。中
央警察大學警政學報，21 期，頁 394、404、409、419-420。

張中勇 (1996)。情報與國家安全決策：歷史的經驗與教訓。中央警察大學警政
學報，29 期，頁 214-215、222-231。

(三) 學位論文

蕭啟宏 (2003)。「九一一」事件美國情報失敗分析及其改革之研究。中央警察大
學公共安全研究所碩士論文。

(四) 翻譯書籍

宋碧雲 (2003)。希臘羅馬神話故事。台北：志文出版社。Hamilton, E.
(1940) .*Mythology*.

國防部 (2004)。伊拉克戰爭經驗教訓：大戰略之課題。台北：國防部史政編譯
室。Cordesman, A. H. (2003) .*The Lessons of the Iraq War: Issues Relating to
Grand Strategy*.

國防部 (2006)。伊拉克戰爭 II。台北：國防部。Cordesman, A. H. (2003) . *The
Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons*.

(五) 報紙

「和平到來？駐伊美軍降旗撤軍」。聯合報。2011 年 12 月 16 日。版 A18。

「美賣戰機給沙烏地，波灣風雲起」。聯合報。2011 年 12 月 31 日。版 A15。

二、英文部分

Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile
Crises* .Canada: Little, brown and company.

- Allison, G. T. & Zelikow, P. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crises*. New York: Longman.
- Betts, R. K. (2011) “Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable” in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press.
- Bush, G. W. (2010) *Decision Points*. New York: Crown Publishers.
- Hulnick, A. S. (2011) “The Intelligence Cycle” in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press.
- Johnson, L. K. (2009) “Sketches for a theory of strategic intelligence,” in Gill, Peter (eds.) *Intelligence Theory : Key Questions and Debates*. London, UK: Routledge.
- Johnson, L. K. & Wirtz, J. J. (2011) *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press.
- Kahn, D. (2009) “An historical theory of intelligence” in Gill, Peter (eds.) *Intelligence Theory : Key Questions and Debates*. London, UK: Routledge.
- Norwitz, J. H. (2010) “Disrupting Human Networks: Ancient Tools for Modern Challenges” in Logan Keith G. *Homeland Security and Intelligence*. Santa Barbara, California : Praeger.
- Pillar, P. R. (2011) “Intelligence, Policy, and the War in Iraq” in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press.
- Wirtz, J. J. (2011) “The Intelligence-Policy Nexus” in Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. *Intelligence : The Secret World of Spies*. New York : Oxford University Press.

(投稿日期：101 年 2 月 6 日；採用日期：101 年 3 月 22 日)

論情報決策失敗－以 2003 年美國入侵伊拉克行動為例