

川普政府對 COVID-19 的應變作為： 情報失靈或決策失誤？

王政

（中央警察大學公共安全學系副教授）

摘 要

2020 年川普政府對 COVID-19 疫情未能採取果斷適當之應變作為，問題之一在情報失靈，究其原因包括：第一，情報蒐集之限制，未能掌握傳染病起源、發生時間與地點等確切情報；第二，情報分析人員和國安團隊對於生物戰、流行性疾病造成的衝擊認知不足；第三，政府流行病監測體系龐大分散，造成資訊分享障礙；第四，情報與政策的關係扭曲，川普總統的個人意志凌駕情報和醫療公衛專業，導致防疫任務延誤。

關鍵詞：2019 嚴重特殊傳染性肺炎、情報失靈、醫學情報、公共衛生監測、情報政治化

壹、前言

2019 嚴重特殊傳染性肺炎(Coronavirus disease, COVID-19)是 2019 年底在中國湖北省武漢市開始發生，隨後在全球各國大規模爆發並急速擴散，成為人類歷史上死亡人數最多的流行病之一。

然而，時任美國總統川普(Donald Trump)在得知中國疫情以後並未採取積極的回應，¹ 加上後續一連串不當處置，包括預防、整備、應變

1. 例如，當時美國公司仍然持續出售對抗疫情的醫療設備給中國，直到 2020 年

等環節的失當，截至 2021 年 10 月 31 日，美國已有超過 4,500 萬人確診、73 萬人死亡。²美國國力強大，科技先進、情報和衛生體系龐大專業，但面對疫情的肆虐，卻未能採取果斷、適當之應變，令人十分詫異，有學者認為情報機關曾經提出預警，這是政策失誤所致，³但也有專家認為此一危機與情報失靈(intelligence failure)有關。⁴

例如，哈佛大學甘迺迪政府學院貝爾弗科學與國際事務中心(The Belfer Center for Science and International Affairs)研究員華頓(Calder Walton)指出，川普政府因應 COVID-19 疫情的作為，堪稱美國近代歷

3 月 18 日川普才宣布將啟動 1950 年美國在韓戰時期頒布的《國防生產法》(Defense Production Act)，加速口罩、呼吸機和其他醫療物資設備的生產。請見 Daniel M. Gerstein, “Assessing the US Government Response to the Coronavirus,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 76, No. 4, July 2020, p. 166。

2. Johns Hopkins University, “Covid-19 Map,” October 31, 2021, *Coronavirus Resource Center*, <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>.

3. 例如，美國海軍研究院(Naval Postgraduate School)教授沃茲(James J. Wirtz)認為 COVID-19 並非情報失靈所致，因為「國家情報委員會」(National Intelligence Council, NIC)在 2008 年公布的《2025 全球趨勢報告》(Global Trend 2025)，已經提出全球流行病的警告。此外，約翰霍普金斯大學公民生物防禦策略中心(Center for Civilian Biodefense Strategies)也曾在 2001 年與國家安全會議(National Security Council)等單位舉行代號「暗冬」(Dark Winter)的兵棋推演，結果顯示，即使美國準備了 1,400 萬劑天花疫苗，也無法抑制病毒擴散，因此，情報機關已經精確地評估到傳染病的威脅。問題在於，即使情報機關意識到威脅和提出預警，也不保證官員和民眾會接受警訊，事實上，大多數的威脅都缺乏政治顯著性(political salience)，無法產生持續性的政策興趣或關注(policy interest or attention)。請見 James J. Wirtz, “COVID-19: Observations for Contemporary Strategists,” *Defence Studies*, Vol. 21, No. 2, June 2021, pp. 129-131。

4. 一般中文文獻常將 intelligence failure 譯為「情報失誤」或「情報失敗」。有鑑於美國疫情失控與情報或政策失當皆有關連，本文在參考編輯委員會的建議後，以較為中性的觀點，將 intelligence failure 譯為「情報失靈」。

史上最嚴重的情報失靈，因為就疫情死亡的人數而言，已經遠超過美國自韓戰以來所有戰役死亡的人數。顯示政府未能意識到 21 世紀國家安全威脅本質的變化，以及應對此類威脅需要何種情報。⁵

此外，美國外交關係協會(Council on Foreign Relations)研究員任科(Micah Zenko)宣稱 COVID-19 疫情是美國歷史上最嚴重的情報失靈，由於川普政府在面對病毒來襲時犯了一連串的失誤，非但沒有嚴肅對待情報機關提出的疫情爆發警告，亦未積極採取全國性的應對措施，讓美國民眾遭受不必要的災難。⁶

還有，美國海軍研究院教授道爾(Erik J. Dahl)也認為，無論 COVID-19 疫情爆發應歸咎於情報機關未能提出預警，亦或是決策者未聽從警告，現有資訊已經足以顯示災難確實是情報失靈，因為美國的情報機關或國內的醫學情報監測系統(medical intelligence and surveillance systems)都未能發揮蒐集、分析、預警功能，有效阻止疾病散播。⁷

誠然，美國疫情失控究竟是情報失靈，或是政策失誤，或是兩者皆有責任，學者專家仍有不同觀點。正如普立拉曼(William C. Prillaman)與鄧普西(Michael P. Dempsey)所稱，「對於情報成功或失敗原因的認知有時是一種規範的或政治的判斷，而不是無可爭辯的事實；面對相同的證據，不同觀察者可能有不同的結論，被某些人認定的情報

5. Calder Walton, "US Intelligence, the Coronavirus and the Age of Globalized Challenges," *Centre for International Governance Innovation*, August 24, 2020, <<https://www.cigionline.org/articles/us-intelligence-coronavirus-and-age-globalized-challenges>>.

6. Micah Zenko, "The Coronavirus Is the Worst Intelligence Failure in U.S. History," *Foreign Policy*, March 25, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/03/25/coronavirus-worst-intelligence-failure-us-history-covid-19/>>.

7. Erik J. Dahl, "Warnings Unheeded, Again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us about the Coronavirus Today," *Homeland Security Affairs*, Vol. 16, Article 7, December 2020, p. 2.

失靈，在他人眼中卻可能是政策失敗」。⁸目前美國尚未成立 COVID-19 調查委員會，政府至今也沒有公布檢討報告，華頓等學者雖然認為疫情失控是情報失靈，但相對缺乏系統性分析。因此，本文擬從主張情報失靈的觀點出發，從相關文獻探討中，歸納出重要因素，分析情報為何沒有在 COVID-19 的應變過程中發揮應有之功能。

情報工作具有強化軍事防衛、防範外力入侵、維護內部安全、促進決策過程、協助危機處理、支援外交政策等功能，⁹ 情報在國家面臨危機時刻，尤其能夠發揮先期預見危機、掌握危機情勢之發展、創造危機事件的反應能力、提醒決策者危機中可能之機會。¹⁰ 對於研究情報失靈的學者而言，最熟悉的一句名言當屬「情報失靈乃無法避免」(Intelligence Failures Are Inevitable)，¹¹ 歷史經驗顯示，過去的情報失靈案例往往無法成為警鐘(wake-up calls)，讓問題成為公共議題，激發政策改變或改革；換言之，災難發生後，人們對於預警情報的重視通常是短暫的，這種鬆懈的心態，會持續到下一次災難發生，然後，根據災難大小和受苦程度，領導者才有可能採取改善行動，包括立法或組織改造。¹² 因此，探討 COVID-19 疫情爆發以後美國情報機關的角色，以及其與決策之間的關係，對於未來類似的危機管理亦有啟發作用及

8. William C. Prillaman & Michael P. Dempsey, "Mything the Point: What's Wrong with the Conventional Wisdom about the C.I.A.," *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 1, Spring 2004, p. 5.

9. 汪毓璋，《情報、反情報與變革（下）》（臺北：元照出版公司，2018年），頁969-986。

10. 朱蓓蕾，〈全球化時代情報在危機處理過程之運用〉，《遠景基金會季刊》，第16卷第3期，2015年7月，頁202-203。

11. Richard K. Betts, "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable," *World Politics*, Vol. 31, No. 1, October 1978, p. 61.

12. Erik J. Dahl, "Missing the Wake-up Call: Why Intelligence Failures Rarely Inspire Improved Performance," *Intelligence and National Security*, Vol. 25, No. 6, December 2010, pp. 778-779.

經驗參考價值。

貳、文獻回顧與分析架構

一、情報失靈的定義

有關情報失靈的定義，大致分為一般性的概念，以及戰略奇襲 (strategic surprise) 的觀點。就一般性的概念而言，美國組織社會學者威倫斯基 (Harold L. Wilensky) 指出，情報失靈是指「沒有能力匯集必要情報以成功地追求組織的目標，當缺乏適當的蒐集程序，致使組織內缺少相關的資訊，則可稱為情報失靈」。¹³顯然地，威倫斯基所指的失靈主要著重在情報機關的「蒐集」和「組織」兩個面向。

至於大多數學者則注意到情報失靈可能發生在不同環節，例如，羅文索 (Mark M. Lowenthal) 指出，「情報失靈是情報過程中，亦即蒐集、評估、分析、產製、分發，某一項或幾項環節出錯，以致於無法針對攸關國家利益的議題或事件，產出即時、正確的情報」。¹⁴寇普蘭 (Thomas E. Copeland) 認為情報失靈的定義應該涵蓋領導者的錯誤、組織障礙、預警情資的問題、分析性的挑戰，因此，情報失靈是「在複雜的決策環境和決策者的優先順序下，決策者或分析人員知道或理應知道足夠的資訊，以便準確評估最終行動或事件的可能性和後果」，¹⁵換言之，分析人員和決策者對於情報失靈都有責任。

金特立 (John A. Gentry) 指出，「情報失靈的發生是因為一個國家

13. Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry* (New York: Basic Books, 1967), p. ix.

14. Mark M. Lowenthal, "The Burdensome Concept of Failure," in Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall, & James M. Keagle, eds., *Intelligence: Policy and Process* (Boulder: Westview Press, 1985), p. 51.

15. Thomas E. Copeland, *Fool Me Twice: Intelligence Failure and Mass Casualty Terrorism* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), p. 6.

沒有適當地蒐集和解讀情報資訊，並依據情報及其他因素擬定因應政策，有效執行。情報機關（在決策者指導下）主要的責任包括確定政策相關的問題、蒐集與分析資訊、發布警訊。政治領導人則需根據戰略及國內政治背景，運用情報，在各種衝突的壓力下做出決定，並督導政策執行」。¹⁶

另一類情報失靈研究的著作，主要是探討因情報失靈遭到戰略奇襲，致使軍隊或國家利益蒙受重大損害。例如，莊士敦(Rob Johnston)認為「情報失靈是因為假設的錯誤、疏漏、忽略、不足，造成組織的奇襲」。¹⁷戴維斯(Philip H. J. Davies)指出，「情報失靈就是對某問題（如敵人的軍事力量）未能提供預警、或發生嚴重錯誤的評估，造成情報機關無法履行其指派之任務」。¹⁸此外，舒斯基(Abram N. Shulsky)和施密特(Gary Schmitt)指出，「情報失靈是對情勢的誤判，因而導致一個政府或其軍隊採取不適當、甚至有損本身利益的行動」，其後果包括在缺乏預警的情況下國家軍事力量遭到奇襲。¹⁹

綜合以上之定義，情報失靈的發生，應該包含下列因素：主體（敵我雙方）、原因、後果；因此，本文認為，情報失靈係由於敵方刻意的隱匿或欺敵，以及我方情報流程（指導、蒐集、處理、運用）

16. John A. Gentry, "Intelligence Failure Reframed," *Political Science Quarterly*, Vol. 123, No. 2, Summer 2008, p. 248.

17. Rob Johnston, *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community: An Ethnographic Study* (Washington, D.C.: Center for the Study of Intelligence, 2005), p. 6.

18. Philip H. J. Davies, "Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 3, October 2004, pp. 496-497.

19. Abram N. Shulsky & Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (3rd Edition) (Washington, D.C.: Potomac Books, 2002), p. 63.

的缺失，導致決策者未能防範敵軍的奇襲，或針對影響國家安全之事件採取即時適當回應，造成國家利益的重大損失。

二、情報失靈的原因

從歷史經驗與研究文獻來看，情報失靈往往出於多種因素，道爾指出，研究情報失靈原因可分為三個學派，第一是較為悲觀的傳統派(traditional school)，認為重大的情報失靈或奇襲幾乎年年發生，主要肇因於決策者或分析人員的心理認知問題，或因情報機關未能關注更廣泛的戰略情報議題；第二是較為樂觀的改革派(reformist school)，主張情報失靈的根本原因出於組織和官僚的種種限制，而非心理或分析因素，透過組織改革將可有效提升情報機關的績效；第三是逆向派(contrarian school)，此派學者不同意前兩派的觀點，相信災難最主要的原因是情報蒐集失敗，而不是分析或組織的問題，特別是911以後有些學者認為中央情報局(Central Intelligence Agency, CIA)對於恐怖份子的「人員情報」(human intelligence)蒐集不足，是恐攻發生的主要原因。²⁰

巴尼亞(Avner Barnea)將解釋情報失靈的因素歸納為五類：情報蒐集能力，嘈雜的資訊環境，人為因素的失敗，組織障礙及合作不足，情報與政策的關係。²¹舒斯基和施密特則列舉出四種情報失靈原因：情報服從政策，需要之時與需要之處缺少資訊，普遍接受的觀點（傳統思維），鏡像思維(mirror imaging)。²²張中勇指出，情報失靈可由

20. Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2013), pp. 9-13.

21. Avner Barnea, "Strategic Intelligence: A Concentrated and Diffused Intelligence Model," *Intelligence and National Security*, Vol. 35, No. 5, August 2020, p. 707.

22. Abram N. Shulsky & Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the*

情報需求與規畫、蒐集、分析研判與協調、分送、運用、情報政治化、情報本質，以及情報行動等因素予以解析。²³ 中國學者張長軍則從體制（情報組織制度）、主體（情報生產者），以及用戶（情報消費者）三個面向解釋情報失靈的原因。²⁴ 綜合以上文獻，本文擬從整體性的角度，選擇最關鍵的四項因素，包括：(1)情報本質與情報蒐集之限制；(2)組織制度對情報蒐研之影響；(3)分析人員的資訊處理與認知；(4)決策者對情報的認知與態度，作為分析情報失靈的理論架構（請見圖1）。

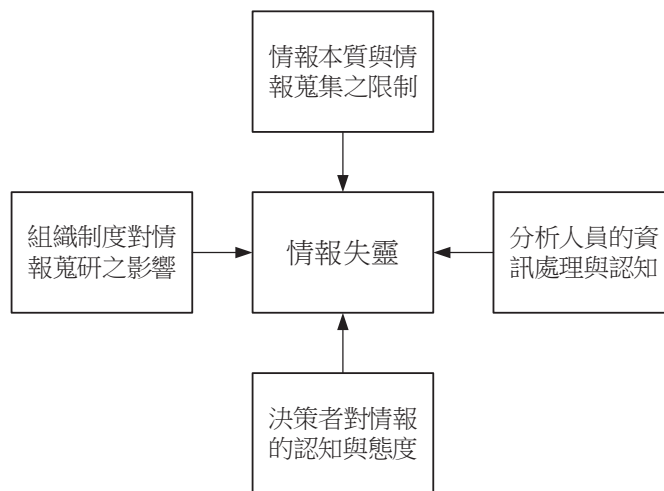


圖1 分析架構圖

資料來源：作者自行繪製。

World of Intelligence, pp. 65-69.

23.張中勇，《情報與國家安全之研究》（臺北：三鋒出版社，1993年），頁608-620。

24.張長軍，《美國情報失誤研究》（北京：軍事科學出版社，2006年），頁60-80、99-116、148-163。

(一) 情報本質與情報蒐集之限制

情報與其他政府活動在本質上最大的差異在於「機密性」(secrecy)，好的情報必須具備即時、正確、客觀、機密等要件，所以情報工作就是用秘密或公開的手段，蒐集敵方不想讓我方知道的訊息，可見情報蒐集本身就是一項困難度極高、有其局限性的工作。

許多情報失靈的根本原因在於情報機關無法蒐集足夠的預警資訊（量的不足），或是預警情報不夠準確和即時（質的不足），例如，舒斯基和施密特指出，情報失靈的原因之一是「需要之時與需要之處缺少資訊」，原因包括：(1)安全規定限制了情報的流通；(2)不同機關把控制情報當作權力鬥爭的武器；(3)擁有資訊的單位不知道其他單位正需要這份情報。²⁵

李維特(Ariel Levite)認為高品質的預警情報是避免遭受奇襲最重要的因素，在珍珠港事件發生以前，美軍缺乏關於日軍意圖的預警情報，因而遭到奇襲。六個月以後，在日軍計畫突襲中途島的前一天，美軍情報機關破解了日軍的秘密情報，加上政治和軍事領導人改變了對於威脅的認知，使預警真正發揮功效，從而扭轉了戰場的勝負。²⁶

一般而言，由於情報蒐集科技的進步，情報數量不足已經不是最主要的問題，如何在眾多情報中分辨出「信號」和「雜音」(signals vs. noise)才是關鍵。例如，韓德爾(Michael I. Handel)指出，情報失靈往往肇因於三種雜音障礙(noise barriers)：敵人、國際環境、本身產生的雜音，都會導致決策過程扭曲或複雜。²⁷隨著人類社會進入網路時代，

25. Abram N. Shulsky & Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, pp. 62-63.

26. Ariel Levite, *Intelligence and Strategic Surprises* (New York: Columbia University Press, 1987), pp. 93-94, 130.

27. Michael I. Handel, "The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise," *International Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 3, September 1977, pp. 462-470.

以及資訊科技的普及與不斷創新，資訊量過於龐大、假訊息氾濫、深度偽造(deepfake)技術的精進、人工智慧、機器學習等科技不斷發展，情報中的雜音勢必增加，如何過濾雜音，避免情報分析與決策過程被欺騙誤導，將是情報機關面臨的嚴峻挑戰。

(二) 組織制度對情報蒐研之影響

採取組織研究途徑，通常以情報機關為分析單位，主要從三個面向（結構、行為、決策）探討組織的決策與行動，進而解釋情報失靈的原因。

1. 組織結構面向

就組織結構而言，學者認為官僚結構往往是情報失靈的原因，例如，威倫斯基認為組織的階級制度、專業化（導致部門競爭與缺乏溝通）、集權化都可能妨礙（甚至扭曲）情報的研析。²⁸ 貝爾登(Thomas G. Belden)指出，情報體系未能察覺「徵候及預警」(Indications and Warning, I & W)的原因之一是「類別強化」(hardening of the categories)，由於任務分工，不同單位之間界線很難跨越，且此一現象隨著情報機關增加而愈形嚴重，加上不同機關情資蒐集種類的劃分，可能造成關鍵情報落入組織縫隙之間。²⁹ 特納(Michael A. Turner)也指出，美國情報體系的聯盟制結構(confederal structure)，肇因於美國立國精神不希望出現集權化的情報機關而威脅到公民自由，但也因此造成不同機關競爭、地盤爭奪、相互對立的現象，進而損害情報的效能。³⁰

911 恐怖攻擊發生以後，亦有學者從組織結構探討情報體系未能有

28. Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. pp. 41-50.

29. Thomas G. Belden, "Indications, Warning, and Crisis Operations," *International Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 1, March 1977, p. 191.

30. Michael A. Turner, *Why Secret Intelligence Fails* (Dulles: Potomac Books, 2005), pp. 44-47.

效防制恐怖攻擊的原因，例如，杜奇(John Deutch)和史密斯(Jeffrey H. Smith)指出，情報體系的組織結構，包括中央情報局(CIA)和聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation, FBI)的任務界線劃分太明確，導致情報蒐集分散，以及中央情報首長(Director of Central Intelligence, DCI)未能有效整合反恐情報，均為恐怖份子陰謀得逞之原因。³¹齊加特(Amy Zegart)則認為美國情報體系未能在冷戰結束後進行結構性改革，以因應開始浮現的恐怖主義威脅，才導致911恐怖主義攻擊。這些組織的缺陷包括：(1)文化病狀(cultural pathologies)影響情報機關思考新科技、新觀念與新任務的挑戰；(2)不當的升遷誘因(perverse promotion incentives)反而鼓勵了情報官員的錯誤行為；(3)結構性弱點(structural weaknesses)阻礙了CIA和FBI的行動和整個情報體系的合作。³²

2. 組織行為面向

就組織行為的角度而言，儘管情報機關的運作是建立在保密與欺敵的基礎上，但不同的機關還是會發展出不同的組織文化，進而影響到機關的運作。特納指出，情報官員如果有專注特定任務的近視(mission-specific myopia)、情報優越感(intelligence exceptionalism)、天下無難事的心態(can do attitude)等現象，這些特質和官僚或組織問題互相影響之下，便可能造成情報失靈。³³

此外，情報分析與研判通常是一種團體性的智力激盪過程，但組織卻會影響情報分析人員對問題的假設、思考方式與結論。以色列戰略情報學者卡姆(Ephraim Kam)列舉造成奇襲的組織行為因素，包括：(1)有人提出具有價值的反對意見，卻遭到打壓或忽視；(2)團體迷思

31. John Deutch & Jeffrey H. Smith, "Smarter Intelligence," *Foreign Policy*, November 17, 2009, <<https://foreignpolicy.com/2009/11/17/smarter-intelligence/>>.

32. Amy Zegart, *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 3-4.

33. Michael A. Turner, *Why Secret Intelligence Fails*, pp. 42-47.

(groupthink)；(3)個人順從群體的壓力；(4)強勢的領導人和專家會強化組織內部意見的一致性，導致立場不同者無法表達意見，造成嚴重的情報失靈。³⁴

3. 組織決策面向

從組織決策的觀點而言，艾利森(Graham Allison)在《決策的本質：解釋古巴飛彈危機》一書中，曾闡述組織程序(organizational process)、官僚政治(bureaucratic politics)，以及政府組織所建立的標準作業程序(Standard Operating Procedures, SOPs)會限制決策者的可選擇性方案。³⁵卡姆(Ephraim Kam)亦指出，官僚化、階層化、專業化、集權化、例行化、保密作為等，都會扭曲或阻礙資訊處理，妨礙情報分析和正確的判斷。組織訂定標準作業程序之目的是讓工作簡化、明確、不輕易變動，但標準作業程序有時候卻是無法預測奇襲的重要因素，特別是在戰時或緊急狀況之下，標準作業程序可能使人無法了解敵人攻擊的信號。³⁶

此外，官僚政治則易產生「拖拉拔河」(pulling and hauling)現象，導致機關首長彼此相互競爭權力與資源，造成本位主義，成為情報失靈的因素。例如，沃茲認為，官僚機構有各自的組織利益，致使組織成員關注於對機關計畫和預算有利的威脅，從而忽略了無法增進組織利益的問題，此種「特定任務的近視」不僅阻礙了組織的戰略視野，更使保衛官僚地盤(bureaucratic turf)成為組織的優先事項。此外，情報機關也常利用部門區隔(compartmentalization)原則，將資訊分享限制在「確有必要知道的基礎」(need to know basis)，惟其動機卻是鞏固本身

34. Ephraim Kam, *Surprise Attack: The Victim's Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 2004), pp. 160-173.

35. Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 5-7.

36. Ephraim Kam, *Surprise Attack: The Victim's Perspective*, pp. 176-177.

的權力和影響力，但此種自利心態卻可能導致情報失靈。³⁷

(三) 分析人員的資訊處理與認知

對於情報分析人員而言，分析與評估是一項智力活動，涉及很多心理因素，情報人員的觀察力、思維能力、想像力、創造力，都足以影響情報分析的品質；對情報用戶，亦即領導人和決策者而言，其心理特點和人格特質，也會影響情報的接受程度，進而決定情報在決策過程中能否發揮功能。例如，貝茲(Richard K. Betts)認為情報失靈很少是由蒐集者與原始資訊不足所造成，主要問題在於分析和決策者的態度。³⁸ 同樣地，霍耶爾(Richards J. Heuer, Jr.)也認為情報失靈是由於心理的定見(mental mindset)和假設(assumption)拒絕改變，或是出現認知偏誤(cognitive bias)，即潛意識的思維捷徑(heuristic thinking)，導致錯誤判斷。³⁹

沃茲指出，人們自己就是避免奇襲的最大障礙，因為人類認知的局限性，會限制我們預測意料外或新事物的能力，特別是如果未來無法符合我們現有的分析概念、信念或假設的時候，極易發生「鏡像思維」(mirror imaging)，亦即用自己處理問題的思維邏輯和方法，來評估或預測敵人的行動。⁴⁰ 所以心理認知因素影響情報分析甚鉅，但個人的人格特質、思維的僵固性並不容易改變，致使分析偏誤經常發生。

情報分析人員面對威脅、局勢的改變還有一種挑戰—警覺性不足，以色列學者拉尼珥(Zvi Lanir)認為奇襲有「情境性的奇襲」(situa-

37. James J. Wirtz, *Understanding Intelligence Failure: Warning, Response, and Deterrence* (New York: Routledge, 2017), pp. 4-5.

38. Richard K. Betts, "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable," p. 61.

39. Richards J. Heuer, Jr., *Psychology of Intelligence Analysis* (Washington, D.C.: CIA Center for the Study of Intelligence, 1999), pp. 111-113.

40. James J. Wirtz, *Understanding Intelligence Failure: Warning, Response, and Deterrence*, pp. 3-4.

tional surprise)和「根本性的奇襲」(basic surprise or fundamental surprise)兩種，前者肇因於情報蒐集、分析、傳送的缺失，後者則是未能深入了解威脅的變化發展，最後導致更深遠、更重大的後果，拉尼珥認為此種情報失靈的原因在於「缺乏相關的認知架構」(a lack of a relevant perceptual framework)。⁴¹巴尼亞(Avner Barnea)也將奇襲區別為「全力以赴的奇襲」(concentrated surprise)和「自發性擴散的奇襲」(diffused surprise)，前者是敵人決心以隱瞞和欺騙來防止對手了解其意圖和真實能力的結果，後者則是社會和政治過程自發性擴散的結果，亦即事件經由長期的演變發展，直到某一天突然爆發，惟這類威脅的辨識相當困難。⁴²「根本性的奇襲」和「自發性擴散的奇襲」的案例包括1977-79年的伊朗革命和2011年的「阿拉伯之春」(Arab Spring)，為避免此類情報失靈，情報分析人員必須更加謹慎細心，注意局勢發展的細微變化，甚至要深入了解對方的社會與文化，掌握第一手民心的轉變，才能避免「誤認焦點」的困境。

(四) 決策者對情報的認知與態度

情報從指導、蒐集、分析，到產製，最終目的是為決策者所用，因此，決策者與情報的關係影響情報效能甚鉅，決策者的「用」或「不用」情報，均可能造成情報失靈。貝茲認為決策者通常是最應該對情報失靈負責的人，因為他們經常不接受情報機關提供的建議，貝茲指出：「奇襲的主要原因不是情報的失敗，而是政治領導人不願意相信情報，或未能採取足夠的因應行動」。⁴³同樣地，金特立(John A.

41. Zvi Lanir, *Basic Surprises: Intelligence in Crisis* (Tel Aviv: Hakibbutz Hameuchad, 1983)，轉引自 Avner Barnea, "Strategic Intelligence: A Concentrated and Diffused Intelligence Model," p. 705。

42. Avner Barnea, "Strategic Intelligence: A Concentrated and Diffused Intelligence Model," pp. 703-704.

43. Richard K. Betts, *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1982), p. 4.

Gentry)列舉出六種情報失靈的類型，其中只有二種與預警情資和情報過程有關（缺乏威脅預警情資、未將預警通知決策者），至於其他四種均可歸因於領導者和決策者的責任，包括：領導者未能有效回應預警情資、領導者未能利用機會、領導者沒有認知己方的弱點、領導者沒有改善己方的弱點。⁴⁴

此外，羅文索研究了 10 個情報失靈案例，其中有九例決策者扮演重要的因素，至於失敗的因素包括：(1)決策者出現「鏡像思維」和「普遍看法」(conventional wisdom)的盲點；(2)常以軍事成功的機率評估對手的決策，卻忽略對手亦可能發動不會成功的軍事行動來達到政治目的；(3)決策者未將事件視為國家利益和情報要項(intelligence priority)，直到為時已晚；(4)決策者沒有讓民眾為可能發生的事件做好準備；(5)決策者在接獲預警情報以後卻無積極作為；(6)政治決策嚴重影響情報的蒐集與產製。⁴⁵

強生(Loch K. Johnson)也指出，決策者不願意接受情報機關的判斷是情報的核心問題，以美國為例，每年花費鉅額經費蒐集與分析對決策者有用之情資，但這些分析結果通常未獲採用，他將此現象稱為「拒絕的矛盾」(paradox of rejection)，決策者拒絕的理由包括：(1)太忙碌，沒有安排時間與情報官員開會商議；(2)不了解情報機關可以提出有價值的資訊協助決策；(3)決策者個人的意識形態導致情報被撇在一邊，因為「情報只有在符合決策者的個人觀點時才會獲得使用」；(4)認為情報無用，輕視情報機關的貢獻，因為決策者對情報機關過去表現感到失望。⁴⁶

沃茲甚至認為，就算情報機關提出準確的預警，但回應預警可能

44. John A. Gentry, "Intelligence Failure Reframed," p. 249.

45. Mark M. Lowenthal, "The Burdensome Concept of Failure," pp. 44-51.

46. Loch K. Johnson, "Analysis for A New Age," *Intelligence and National Security*, Vol. 11, No. 4, October 1996, pp. 663-664.

會付出巨大的經濟、政治或軍事代價，所以政治領導人的腦海中會立即浮現這些代價。此時，如果情報分析指出新的威脅，或是結論牴觸了政治人物偏愛的理論和優先的政策，分析人員便可能面臨情報政治化(politicization of intelligence)的風險，讓政治壓力或政治偏見扭曲他們的情報評估。⁴⁷舒斯基和施密特也警告，情報失靈常常是因為「情報服從政策」，即分析人員不根據客觀證據進行獨立判斷，而是產製上級或領導人想要聽到的情報產品。⁴⁸此類案例在近代史上並不陌生，2003年美國以伊拉克擁有大規模毀滅性武器發動戰爭即為一例。遺憾地是，曾任中央情報局長與國防部長的斯勒辛格(James Schlesinger)指出，「許多情報失靈並非出於情報機關，相反地，情報機關通常是政客最愛的代罪羔羊，因為他們經常把政策失誤歸咎於情報體系的失靈」。⁴⁹由此可見，領導人對情報產品的態度，往往是發生情報失靈的原因。

三、情報在決策過程中的角色

各國投入大量資源建立情報體系，目的無非是希望專業、客觀的情報分析能夠協助政府進行決策，然而在現實運作中，決策者對情報的態度並不相同，有些領導人視情報分析為決策過程中不可或缺之物；有些則利用情報產品來支持其既定之政策；有些選擇忽略與其想法背道而馳的情報，極端者甚至會「斬殺信使」(killing the messenger)，懲罰提供正確訊息的官員。

47. James J. Wirtz, *Understanding Intelligence Failure: Warning, Response, and Deterrence*, p. 5.

48. Abram N. Shulsky & Gary Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, pp. 64-65.

49. Mark A. Jensen, "Intelligence Failures: What Are They Really and What Do We Do about Them?" *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 2, April 2012, pp. 274-275.

究竟情報在決策過程中扮演何種角色，一般而言，可以從個人（決策者或情報分析人員）、組織或官僚、國家（如政權型態、外在威脅類型）三種面向加以分析。為了探討決策者對於情報產品的態度（亦即情報產品的影響力），萊斯勞(Ohad Leslau)提出「情報在決策過程中的可能角色」模型（請見圖 2），列舉四種決策者對情報的態度，以及何種情況或條件下會產生此種關係。

(一) 高度倚重(Great Degree of Influence)

情報產品在決策過程中扮演舉足輕重的角色，決策者對於情報分析產品及其所依據之原始情資高度重視，這是最理想的狀況，條件之一是決策者願意聆聽與自己不同的意見，決策考量基於務實主義而非意識形態。條件之二必須有專業而非逢迎的情報官員，前者根據專業能力和事實提供建言，但後者傾向決策者提供情緒性、政治性、偏見性的報告。

(二) 情報政治化(Politicization)

決策者接受情報分析產品及原始情資，似乎是理想狀況，但必須小心其中暗藏的「情報政治化」問題，有可能是決策者已有定見，導致情報官員提供與決策者立場相同的評估報告。此種狀況往往發生在認知關閉的決策者或存有偏見的情報官員，結果導致情報產品無法改善決策品質，而是支持某項既定政策。

(三) 部分接受(Partial Acceptance)

決策者接受情報機關提供的原始情資，但對於情資的分析有自己的看法和結論，換言之，情報機關的影響力降低至提供情資而已，此種狀況通常發生在情報首長與決策者關係薄弱之際，導致情報無法影響決策者的思維與觀點。

(四) 完全冷落(Complete Estrangement)

原始情資和情報分析產品在決策過程中無法發揮任何影響力，在極端狀況下，情報官員甚至被排除在政策討論過程中，決策者則另外尋求其他資訊來源或其他組織的分析，此種尷尬狀況，最後往往是決

策者撤換情報首長作為結局。⁵⁰

由於川普總統的領導具有強烈的個人特質，探討他和情報體系的關係、他對情報的運用，以及情報在決策過程中的功能，有助於了解川普政府對 COVID-19 的應變作為。

		原始情資	
		拒 絕	接 受
情 報 分 析	接 受	不會發生 (決策者不可能接受情報 分析產品、卻拒絕接受該 分析所依據之情資來源， 這不合乎邏輯)	(1) 高度倚重 (2) 情報政治化
	拒 絕	(4) 完全冷落	(3) 部分接受

圖 2 情報在決策過程中的可能角色

資料來源：作者整理自 Ohad Leslau, “The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process,” *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*, Vol. 23, No. 3, Fall 2010, p. 430。

參、美國對 COVID-19 的應變分析：情報因素

探究美國 COVID-19 疫情為何蔓延失控，主要問題包括：第一，美國情報機關或衛生部門是否，以及何時掌握中國大陸 COVID-19 病毒爆發的資訊？第二，哪些組織性、結構性障礙，導致美國政府對於 COVID-19 病毒的監測及資訊分享無法落實或出現缺口？第三，決策者與情報人員對於威脅的認知程度，以及其對政策的影響為何？第四，

50. Ohad Leslau, “The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process,” pp. 429-435.

情報機關是否曾經向川普提出疫情的警報？川普的態度與回應對疫情的發展與控制有何影響？

一、情報本質與情報蒐集之限制

情報的種類，包含了具前瞻性、戰略層面的預警情報，和戰術層面的實際威脅情報。就 COVID-19 而言，並不缺乏戰略性預警情報。美國在 2019 年以前即有報告提及全球流行性疾病可能對世界造成嚴重的衝擊，例如，國家情報總監(Director of National Intelligence, DNI)寇茲(Daniel R. Coats)在 2019 年 1 月 29 日向參議院情報委員會提出《美國情報體系對全球威脅評估》(*Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*)報告中，第 21 頁有關人類安全的部分提到：

美國將繼續受到下一次流感大流行或大規模傳染病爆發的威脅，可能導致大量的死亡率和致殘率，嚴重影響世界經濟，導致國際資源緊缺，要求美國提供支援壓力增加。⁵¹

DNI 這份報告指出，人口流離失所(human displacement)將增加傳染性疾病爆發的風險，被點名的國家包括緬甸、敘利亞、剛果、葉門等國，但並未提及中國。

此外，美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的「強化美國衛生安全委員會」在 2019 年 11 月 18 日公布的《結束美國全球衛生安全的危機和自滿的循環》(*Ending the Cycle of Crisis and Complacency in U.S. Global Health Security*)報告中也指出：

51. ODNI, “Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community,” p. 21, January 29, 2019, *Office of the Director of National Intelligence*, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>>.

美國人民非但不安全，相反的，美國在應對全球衛生安全威脅上顯出令人遺憾的輕忽。……疾病爆發擴散後將迅速蔓延至全球，成為大流行病，擾亂供應鏈、貿易、交通運輸、甚至整個社會和經濟。……美國必須立即整備獲得保護和安全，否則只能等待下一次大流行病來到，然後付出更大的人員和經濟代價。⁵²

2019年10月間，還有一些學術機構與基金會，包括約翰霍普金斯大學衛生安全中心(Johns Hopkins Center for Health Security)、世界經濟論壇(World Economic Forum)、比爾及梅琳達蓋茲基金會(Bill & Melinda Gates Foundation)都曾經提出警告「下一次嚴重的大流行不僅將導致巨大的疾病和生命損失，而且還可能引發重大的經濟和社會後果，並對全球造成極大的影響和痛苦」。⁵³然而，以上都是一般性、預言性的警訊，威脅不夠明確，還不足以讓決策者和情報機關採取行動和啟動防疫應變機制。因為道爾指出，領導者需要的是「可供採取行動性的情報」(actionable intelligence)，才能做為採取行動的根據或理由，這是戰術層面的實際威脅情報，以 COVID-19 病毒而言，2019年底時衛生監測系統並未蒐集到此類情報，原因在於傳染病爆發初期中國官方極力封鎖消息，而其他各國也尚未研發出病毒檢測方法，致使疫情資訊渾沌不明。⁵⁴

另外，美國疾病管制與預防中心(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)也未能掌握早期預警資訊，因為在中國大陸疫情爆發

52. CSIS, "Ending the Cycle of Crisis and Complacency in U.S. Global Health Security," November 18, 2019, *The CSIS Commission on Strengthening America's Health Security*, <<https://healthsecurity.csis.org/final-report/>>.

53. Erik J. Dahl, "Warnings Unheeded, Again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us about the Coronavirus Today," p. 3.

54. Erik J. Dahl, "Warnings Unheeded, Again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us about the Coronavirus Today," p. 4.

幾個月前，正值中美貿易摩擦、兩國關係緊張之際，川普政府終止 CDC 派遣在北京的衛生顧問、流行病學專家達克(Linda Quick)博士之職務，該職務名稱為「美國在中國流行病學田野訓練計畫駐地顧問」(the Resident Adviser to the US Field Epidemiology Training Program in China)，駐地專家與中國本地專家建立緊密關係後，有助於及早獲悉疫情。但達克在 2019 年 7 月離任以後，便無外籍疾病專家可以在中國大陸現地觀察疫情，提早警告各國病毒威脅正在擴大。⁵⁵

2020 年初開始，雖然陸續有專家提出傳染病警訊，例如，紐約市醫院體系的流行病學專家瑪岱(Syra Madad)醫生，在 2020 年 1 月 22 日 Netflix 播出的紀錄片（錄製於 2019 年）曾經警告傳染病即將在美國大規模流行，但她的先見之明，似乎並未受到重視。⁵⁶又如，CDC 在 2020 年 3 月 27 日的報告指出，從中國大陸的疫情資訊顯示，感染 COVID-19 死亡者容易發生在高齡者和有慢性疾病的病患；美國初步的疫情也相似，年長者死亡率遠高於年輕族群，若感染 COVID-19 恐導致住院、進入加護病房、或死亡。⁵⁷然而，CDC 的報告比較屬於臨床數據或公開資訊，不是機密情報。

55. Isaac Scher, “The Trump Administration Cut a CDC Position in China Meant to Detect Disease Outbreaks Months before the Coronavirus Pandemic,” *Business Insider*, March 23, 2020, <<https://www.businessinsider.com/us-cdc-cut-health-expert-job-china-months-before-coronavirus-2020-3>>.

56. Laurin-Whitney Gottbrath, “The Epidemiologist and Her Fight to Prevent the Next Pandemic,” *Al Jazeera*, March 23, 2021, <<https://www.aljazeera.com/features/2021/3/23/the-epidemiologist-and-her-fight-to-prevent-the-next-pandemic>>.

57. CDC, “Severe Outcomes Among Patients with Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) - United States, February 12 - March 16, 2020,” March 27, 2020, *Centers for Disease Control and Prevention*, <<https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6912e2.htm>>.

事實上，情報機關一開始也曾低估 COVID-19 病毒的威脅，例如，在 2020 年 1 月 23 日白宮的「總統每日簡報」(President's Daily Brief, PDB)會議中，首席簡報官桑納(Beth Sanner)告訴川普，「情報機關不認為 COVID-19 會像 SARS 一樣致命，也不相信它會演變成全球流行病」。⁵⁸ 由此可見，美國情報機關、政府單位、學術機構、研究智庫等，雖然曾經提出預警資訊，提醒大流行病或大規模傳染病爆發的威脅，但都屬於「戰略性預警情報」，不是確切的「可供採取行動的戰術情報」(actionable tactical intelligence)，加上中國在疫情爆發初期嚴密管控消息，只能仰賴官方公布的訊息，資訊並不透明；還有，美國境內在一月底、二月初雖已出現感染病例，但因情況並不嚴重，故未立即啟動流行病偵測，導致防疫工作錯失行動良機。

總之，情報固然是決策的基礎，但情報蒐集有本質上的局限性，無論情報工作如何強化、資源投入再怎麼多，也未必獲得完整的情資，缺乏關鍵情資，情報分析只能降低不確定性，無法提供情勢或事件之完整圖像，甚至有可能低估了威脅的嚴重性。

二、組織制度對情報蒐研的影響

情報組織結構原本就是建立在「部門區隔」(compartmentalization)原則，基於資訊安全考量，「確有必要才知道」(need to know)則是情報管理的基礎，情報機關經由制度化(institutionalization)過程，最後形成官僚結構(bureaucracy)，加上情報工作具有高度壓力、高度利害關係的特性，不同機關之間有時甚至會產生敵意，導致情資分享和情報傳送的障礙。⁵⁹ 從組織因素探討 COVID-19 情報失靈，需先了解美國政府

58. Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 230；「總統每日簡報」(PDB)是由國家情報總監辦公室每天產製的機密情報，報告內容包括最重要的全球發展趨勢和安全威脅，為總統履行國家安全職權所必需，僅有總統、副總統少數核心的行政官員得以與聞。

對傳染病情報蒐集、分析與監測體系。

美國的公共衛生監測(Public Health Surveillance)，主要由衛生部所屬的「疾病管制與預防中心」負責，所謂「公共衛生監測」，是指「針對與健康相關、且為公共衛生計畫、執行與評估所必要的資料，進行持續性、系統性的蒐集、分析和解釋」。⁶⁰ CDC 的「全球疾病偵測運作中心」(Global Disease Detection Operations Center, GDDOC)，以及國土安全部的「國家生物監測整合中心」(National Biosurveillance Integration Center, NBIC)，也提供全球衛生緊急事件的早期預警情資，其資訊來源包括：情報機關、國際合作、國內監測資料、公開來源與網路蒐集分析、政府各部會提供之資料。⁶¹

此外，美國還有一套複雜的民間醫療和公共衛生資訊蒐集系統，由 CDC 管理 100 多種不同的衛生監測系統，透過「國家須通報疾病監測系統」(National Notifiable Diseases Surveillance System)，從各州與地方政府衛生官員蒐集炭疽(Anthrax)，霍亂(Cholera)、伊波拉病毒(Ebola)等特別重要的疾病資訊。CDC 另透過「國家症狀監視計畫」(National Syndromic Surveillance Program)，從醫療機構和公共衛生部門蒐集有關尚未經由醫師診斷，但對健康具有潛在危害的訊息。⁶²

59. Joseph Fitsanakis, "Inter-Agency Communications," in Jonathan M. Acuff et al., eds., *Introduction to Intelligence: Institutions, Operations, and Analysis* (Thousand Oaks: CQ Press, 2021), pp. 238, 244-245.

60. Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," *Congressional Research Service Report*, p. 2, May 6, 2020, *Project on Government Secrecy*, <<https://sgp.fas.org/crs/intel/IF11537.pdf>>.

61. Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," p. 2.

62. Erik J. Dahl, "Was the Coronavirus Outbreak An Intelligence Failure?" *The Conversation*, June 15, 2020, <<https://theconversation.com/was-the-coronavirus-outbreak-an-intelligence-failure-139450>>.

至於國防部與情報機關，則負責「醫學情報」(Medical Intelligence)的蒐集與分析，根據美國國防部的定義，醫學情報は「經由蒐集、評估、分析和解釋外國的醫學、生物科學、環境資訊而產生，此種情報對於戰略計畫及軍隊醫療計畫與作戰至為重要，因其可保存我方的戰鬥實力，並能評估外國軍隊和民間的醫療能力。」⁶³與全球流行病(pandemic)有關的「醫學情報」包括流行病的外國來源，外國政府對流行病的報告和回應。因此，情報機關的任務包括：蒐集、評估醫學情報，校正從二手來源蒐集的資訊，提供目前尚未公開的原始報告，也包括蒐集外國政府隱匿或操縱有關衛生緊急事件的資訊，假新聞內容的鑑定與來源的追查等，此外，「醫學情報」同時也能用來評估流行病可能對人類、政治和經濟造成的影響，例如對糧食和醫療器材供應鏈的威脅，以及對軍隊戰備的影響。⁶⁴

國防部蒐集醫學情報主要機關是國防情報局(Defense Intelligence Agency, DIA)的「國家醫學情報中心」(National Center for Medical Intelligence, NCMI)，該中心由一群流行病學家、病毒學家、獸醫專家、毒物專家、醫生等組成，主要任務是支援與提供國防部有關可能導致流行、或造成全球醫療危機的疾病爆發預警資訊，以及外國醫學研究與科技發展狀況，及其對美國或外國軍事整備的可能影響。⁶⁵

此外，因為流行病疫情屬於重要的「外國情報」(foreign intelligence)，⁶⁶除NCMI外，其他情報機關也必須關注外國流行病疫情的演

63. Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," p. 1.

64. Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," p. 1.

65. Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," p. 2.

66. 《第12333號行政命令》(E.O. 12333)將「外國情報」定義為：「與外國政府或其機構、外國組織、外國人或國際恐怖分子的能力、意圖或活動有關的

變與發展，包括國家情報總監辦公室的國家情報委員會(National Intelligence Council, NIC)負責國家戰略情報的評估，中央情報局負責人員情報與情報分析，國家安全局(National Security Agency, NSA)負責信號情報的蒐集與分析，國家地理空間情報局(National Geospatial-Intelligence Agency, NGA)，以及國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)的情報分析局(Office of Intelligence and Analysis, I & A)等。⁶⁷ 上述情報機關的共同任務包括追蹤新發現的疾病、生物恐怖主義威脅、了解其他國家的醫療能力和疫苗研發進展。不過，值得注意的是，美國情報活動有一套國內、國外情報分際的嚴格規定，情報蒐集活動應以外國情報為主，而非國內情報，基於此項分立原則，儘管情報機關具備監測能力，但無法協助聯邦、各州，以及地方政府的衛生機關進行國內公共衛生監測，造成情報和衛生兩大監測系統的分隔。

美國這一套涵蓋政府、軍隊、情報機關的傳染病監測系統，在這次 COVID-19 疫情中，暴露出過去 20 多年以來美國的生物監測(biosurveillance)整合的缺失。⁶⁸ 儘管美國從布希(George W. Bush)、歐巴馬(Barack Obama)到川普任內，都曾透過行政命令、戰略報告、組織設立等發展國家生物監測能力，然而，實際運作上卻出現經費不足、組織失能、資訊分享敏感性等問題，導致聯邦生物監測工作混亂，全美 56 個州和領土的生物監測系統也無法發揮預期功能。⁶⁹

資訊」。

67. Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," p. 2.

68. 生物監測是指「蒐集有關人類和人畜共患疾病的活動，以及威脅人類或動物健康、且幾乎即時的生物資料，以便達到早期預警、辨識健康威脅、早期發現和迅速追蹤衛生事件，以及對疾病活動的整體情勢知覺(situation awareness)」，請見 Michael E. DeVine, "Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response," p. 1。

69. 美國在 2001 年炭疽攻擊事件(Anthrax attacks)以後，布希總統發布一系列行

此外，聯邦政府的回應也表現出遲緩被動的現象，導致病毒感染人數呈現幾何倍數增長。例如，聯邦機構研發的 COVID-19 檢測試劑出現瑕疵，必須回收，測試數量嚴重不足。又如，聯邦緊急事務管理總署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)直到三月中旬才開始動作；還有，在危機中軍隊變成旁觀者，即便出動了「安慰號」(USNS Comfort)與「仁慈號」(USNS Mercy)兩艘醫療艦，但只收治了少數病患。更糟地是，歐巴馬為因應伊波拉病毒而在 2014 年成立「國家安全會議全球健康安全與生物防禦小組」(NSC Directorate for Global Health Security and Biodefense)，負責監控全球健康風險與疾病爆發訊息，以及協調聯邦應變作為等任務，但該小組卻在川普任內(2018 年 5 月)遭到國家安全顧問波頓(John Bolton)裁撤，導致後來川普政府對於疫情的範圍和規模無法即時掌握。⁷⁰

艾福特古德(Steven Aftergood)認為，此次 COVID-19 疫情顯示出情報機關並未發揮功能，從病毒的起源、目前蔓延的狀況、未來可能的發展、對其他安全的挑戰、對區域衝突的影響、對全球健康長期的

政命令，宣示發展生物防禦和生物監測能力，並責成國土安全部(DHS)整合聯邦防疫能力，建立新的生物威脅辨識能力，俾利早期發現生物攻擊。因此，2004 年 DHS 建立了「國家生物監測整合系統」(National Biosurveillance Integration System)，2007 年設立了「國家生物監測整合中心」(National Biosurveillance Integration Center)，負責「辨識、整合、分析資料，以偵測生物威脅和傳遞警報」。隨後，布希又發布行政命令，要求衛生部建立一個「與國際連結、具行動性的國家人類健康流行病監測系統」。歐巴馬政府則於 2009 年發布《2009 年對抗生物威脅國家戰略》(2009 National Strategy for Countering Biological Threats)，川普任內也發布《2018 年國家生物防禦戰略》(2018 National Biodefense Strategy)，重申強化國家生物監測能力的決心。請見 Daniel M. Gerstein, "Assessing the US Government Response to the Coronavirus," p. 168。

70. Daniel M. Gerstein, "Assessing the US Government Response to the Coronavirus," pp. 169-170.

影響等，均未能有效掌握。至於國防部在對抗流行病的任務是保存美軍戰鬥和整備能力、支援美國政府致力挽救生命、降低人民痛苦、減緩傳染病的蔓延，並且將軍事研發聚焦在疫苗研發、預防性藥物、診斷能力和監測作為，但顯然國防部的應變也過於遲緩。⁷¹

美國是世界強權，政府的主動性與韌性，以及政府官員的專業素養與組織應變能力都凌駕各國，但此次 COVID-19 屬於重大突發事件，傳統的標準作業流程(SOP)顯然無法迅速回應，有效防止 COVID-19 疫情擴散。從組織理論的觀點分析，問題包括生物監測系統分散，資訊未能有效整合；聯邦政府未能投入資源，提升生物監測能力；各部會對疫情的危害缺乏敏感度，防疫行動過於消極；以及白宮對於衛生安全與傳染病威脅警覺性不夠，這些問題都為將來提供寶貴經驗。

三、分析人員的資訊處理與認知

提出預警情報(warning intelligence)是情報機關最重要的職責，如果沒有預警的事件發生了，就是情報的失敗。而重大事件發生以前還有「徵候」(indicator)，但能夠有效掌握徵候，需要有經驗豐富的情報人員，且對事件充滿高度理解和追蹤的熱誠，徵候才能發揮功能。⁷²如今檢討 COVID-19 的起源、範圍、後果，必然有人質疑為何情報機關未能提供正確的早期預警(early warning)，以便決策者預先評估威脅，調動適當資源，採取適當的回應。

對情報機關而言，雖然已經預期到傳染病的威脅會因為人類破壞大自然生物棲息地而加劇，以及因全球化、空中旅行頻繁而快速傳

71. Steven Aftergood, "The Role of the National Security Apparatus in Combating COVID-19," April 26, 2020, *Responsible Statecraft*, <<https://responsiblestatecraft.org/2020/04/26/the-role-of-the-national-security-apparatus-in-combating-covid-19/>>.

72. 蕭台福，《情報的藝術：新時代智慧之戰（下）》（臺北：時英出版社，2015年），頁570-571。

播，然而，COVID-19的性質卻類似於巴尼亞所稱的「自發性擴散的奇襲」(diffused surprise)，疾病的發展不知從何時開始，但一夕之間突然地降臨，沒有人知道病毒的起源、何時發生、傳播速度、變異方式，換言之，疫情的規模和造成的後果是近代罕見嚴重的公共衛生事件，超出一般分析人員的想像和認知。

更嚴重的事情是，總統和重要的國安官員對於生物戰、生物恐怖攻擊的特性可能了解有限，對於可行、當行的政策方案，以及流行性疾病造成的社會、經濟衝擊，也僅有模糊的認知。

早在2016年歐巴馬任內，國家安全會議(National Security Council, NSC)曾經提出一份69頁的《大流行病行動手冊》(Pandemic Playbook)，⁷³針對下次流感疫情全球可能死亡人數提出警告，然而，格雷森(Daniel S. Gressang)和沃茲認為，這份評估報告雖然對醫療體系能力做了詳盡的評估，但卻沒有分析疫情所衍生後續性的問題，例如政府、社會、個人因應傳染病的能力，疫情中政治、社會、組織之間的互動(如假消息攻擊、政黨互鬥、警民衝突)，社會的韌力(resilience)，國內、國際局勢的發展等。情報機關的職責應該關注到不可預見的、不尋常的，甚至是無法想像的事件。⁷⁴從COVID-19的預警經驗，證明情報分析不能僅關注疾病本身而忽略其衍生效應，以免影響

73.該行動手冊全名為《對後果嚴重的新興傳染病威脅和生物事件的早期反應手冊》(*Playbook for Early Response to High-Consequence Emerging Infectious Disease Threats and Biological Incidents*)，制訂手冊的用意，是因為國安團隊意識到各國領導人對2014-2015年伊波拉病毒(Ebola virus)傳播的反應很模糊，希望確保下一次疫情來臨時美國能有更妥善的因應作為。

74. Daniel S. Gressang & James J. Wirtz, "Rethinking Warning: Intelligence, Novel Events, and the COVID-19 Pandemic," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, June 14, 2021, pp. 6-8, Taylor & Francis Online, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08850607.2021.1913023>>.

國家對傳染病的因應作為。

曾任 CIA 主管情報的副局長麥迪娜(Carmen Medina)指出，美國在應對 COVID-19 疫情時，決策者和情報官員都有落入認知陷阱(cognitive traps)的問題，例如，官員未能體察「行動顯露意圖」的道理，在疫情尚未傳播至美國時，沒有思考為何中國這麼重視經濟成長的國家，居然會封閉武漢這麼重要的大城市？顯見這疾病具有可怕的傳染力。此外，由於分析人員對 COVID-19 病毒的認知有限，忽略了「最壞情況」(worst-case scenarios)和「指數因果關係」(exponential causality)，以為世界是一個簡單的線性世界，但現實中任何事件都可能朝向不可預知的方向發展，並且產生指數的後果，COVID-19 染疫人數呈現失控性的增加，原因之一就是認知的不足。⁷⁵由此可見，情報人員和決策官員都忽略了一些疫情的「徵候」，加上人類思維的有限性，要以個人的能力和蒐集到最大程度情資，來判斷、評估、甚至預測未來的情勢，這是困難度極高的任務，當然會增加情報失靈的可能性。

肆、美國對 COVID-19 的應變分析：決策者因素

美國行政部門和國會對於 COVID-19 的應變並非毫無作為，例如，2020 年 1 月 20 日 CDC 宣布美國境內三個國際機場（紐約甘迺迪、舊金山、洛杉磯）將對來自武漢的旅客進行篩檢，2 月 2 日宣布自中國入境旅客需居家隔離兩周，可見政府已有警覺，3 月 13 日川普宣布 COVID-19 為國家緊急事件(National Emergency)，啟動聯邦補助。然而，政府某些政策還是稍嫌遲緩，例如，直到 3 月 13 日才宣布禁止曾於 14

75. Carmen Medina, "Thinking in the Time of Coronavirus - Part 1," *The Cipher Brief*, April 20, 2020, <<https://www.thecipherbrief.com/thinking-in-the-time-of-coronavirus-part-1>>; Carmen Medina, "Thinking in the Time of Coronavirus - Part 2," *The Cipher Brief*, April 21, 2020, <<https://www.thecipherbrief.com/thinking-in-the-time-of-coronavirus-part-two>>.

天以內造訪歐洲 26 國之外國人（不包括英國和愛爾蘭人）入境美國，⁷⁶惟當時歐洲疫情已經擴散蔓延。

美國對抗疫情的問題不在官僚體系的失能，而在於政治因素與川普的領導，當時美國即將於年底舉行大選，兩黨高度競爭，連帶使得州與地方政府、媒體、候選人和選民都變得高度政治化和兩極化，有關 COVID-19 的應對態度、資訊也被政治化，真假訊息混在一起，影響決策和行動。⁷⁷此外，川普的領導與回應，也幾乎符合金特立所列舉的情報失靈類型，包括領導者未能有效回應預警情資、領導者沒有認知和改善己方的弱點。

決策體系與情報機關兩者通常存在共生、競爭、或衝突的關係，情報對決策者的影響包括：改變決定或行動、扮演關鍵樞紐的角色、增強我方行動的成效等。然而，由於決策過程常被視為「黑盒子」，導致精確評估情報對決策的影響變得相當困難。⁷⁸因此，要評估情報在川普決策過程中的角色，相當不易，但研究顯示，領導者的人格特質、心智狀態、世界觀、決策風格等，往往與情報失靈有關。川普在 2016 年以企業家、富豪和主持人的背景入主白宮，他對於行政部門的管理，

76. "A Timeline of COVID-19 Developments in 2020," *The American Journal of Managed Care (AJMC)*, January 2, 2021, <<https://www.ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020>>.

77. P. Sol Hart, Sedona Chinn, & Stuart Soroka, "Politicization and Polarization in COVID-19 News Coverage," *Science Communication*, Vol. 42, No. 5, October 2020, pp. 679-680; Kacper Gradon & Wesley R. Moy, "COVID-19 Response - Lessons from Secret Intelligence Failures," *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, September 30, 2021, pp. 8-9, *Taylor & Francis Online*, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23800992.2021.1956776>>.

78. 宋筱元，《國家情報問題之研究：情報與國家關係之分析》（桃園：中央警察大學出版社，1999年），頁 144-145。

以及與重要幕僚的互動，也是美國歷史上最獨特的；川普在防疫作戰中，理當扮演最關鍵的角色，但他的態度與回應卻令眾人訝異。

根據美國外交關係協會研究員任科的分析，川普的領導風格有三個特徵，第一，川普一旦絕對相信某事，無論考慮是否周到，消息是否靈通與正確，他都會堅持最初的印象或判斷；第二，川普的判斷具有高度的感染力，會影響到所屬官員或顧問的思維，所以，川普身邊聚集了一批想法與行為跟他一樣的人，如果有人意見相左，便可能遭到解職；第三，川普的判斷不僅影響聯邦政府的決策，且甚少遭遇反對或懷疑。川普也偏好選擇意識形態相同、但經驗和能力備受質疑的官員出任國家安全或情報領導職位。⁷⁹由於川普異於常人的領導風格，他在處理 COVID-19 疫情過程中對情報的認知與態度也不一致。

一、由重視情報到部分接受情報

2020年1月初，川普已經從副國家安全顧問博明(Matthew Pottinger)獲知武漢爆發肺炎疫情，博明的情報來自中國和香港的醫生，其中最權威的消息指出「50%的感染者並未出現症狀」，顯示這是一個極為罕見、病毒傳播難以偵測的衛生危機。⁸⁰在聽取博明對中國政府處理疫情的判斷之後，三天之後，亦即1月31日，川普宣布對來自中國的旅客實施入境限制。⁸¹

隨著疫情在歐洲蔓延，義大利於3月9日宣布禁止國內旅遊，國家安全顧問歐布萊恩(Robert C. O'Brien)、白宮新冠疫情工作小組(White House Coronavirus Task Force)協調官柏克斯(Deborah Birx)、博明、

79. Micah Zenko, "The Coronavirus Is the Worst Intelligence Failure in U.S. History," *Foreign Policy*, March 25, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/03/25/coronavirus-worst-intelligence-failure-us-history-covid-19/>>.

80. Bob Woodward, *Rage*, pp. xiv-xv.

81. Bob Woodward, *Rage*, p. xvii.

傳染病專家佛奇(Anthony Fauci)、CDC主任雷德菲爾德(Robert Redfield)等人建議限制歐洲旅客入境美國，儘管財政部長梅努欽(Steven Mnuchin)反對，但川普最終批准限制大部分歐洲國家旅客入境美國30天，並且在3月13日宣布全國進入緊急狀態。⁸²

3月15日川普的國安團隊再度齊聚白宮，建議美國封閉15天，關閉所有場所設施，分散感染數量，以免壓垮醫療系統，雖然財政部長擔心影響經濟，但川普最終決定「讓我們試試看15天吧，也許復活節前可以重新開放！」⁸³經過15天後，佛奇和柏克斯建議繼續延長封閉30天，再度獲得川普同意。⁸⁴由此可見，疫情初期川普對國安團隊提供的情資和政策建議基本上秉持開放、接受的心態。然而，除了疫情的危機，當時川普也身陷國會彈劾的壓力，他必須防衛自己，戰鬥到底，以致於在言行上開始採取激進的表達方式。

伍德沃德(Bob Woodward)指出，在2月7日訪談中，川普表示他已得知病毒訊息，也了解「這個病毒非常狡猾、棘手，甚至比強力流感更加致命」，⁸⁵然而他卻在2月27日公開宣稱「病毒將會在一天之內消失，而且像個奇蹟般就消失了」。⁸⁶在七月份的最後一次採訪中，川普持續推卸責任，稱：「這病毒跟我無關，不是我的錯，是中國放出了該死的病毒」。面對伍德沃德質疑「總統擁有無比的權力，而且人民都在仰賴您」，川普回答：「總統確實有無比的權力，但百姓從不接納我，因為他們是一群不誠實的百姓」。⁸⁷

由於川普對於科學、醫學專業的輕蔑，他甚至在3月21日利用推特發文表示「若將羥氯奎寧(Hydroxychloroquine)和阿奇黴素(Azithro-

82. Bob Woodward, *Rage*, pp. 276-279.

83. Bob Woodward, *Rage*, pp. 280-281.

84. Bob Woodward, *Rage*, p. 296.

85. Bob Woodward, *Rage*, p. xix.

86. Bob Woodward, *Rage*, p. 271.

87. Bob Woodward, *Rage*, pp. 383-384.

mycin)兩種藥物一起服用，可以治療 COVID-19 肺炎」，他的推文隨後立即遭到許多醫生駁斥。⁸⁸ 事實上，專家也警告，若將這兩種藥物合併使用，可能引發副作用，嚴重時可能導致死亡。此外，川普不願意聽取專家建議宣布經濟封閉，本人更拒絕戴口罩，所以佛奇形容川普的領導「無舵」(rudderless)，他唯一目標是當選連任。⁸⁹

此外，儘管衛生部曾對 300 多家醫院進行調查，顯示全美第一線醫護人員嚴重缺乏個人防護裝備(Personal Protective Equipment, PPE)，但川普不僅拒絕這份 4 月 6 日公布的結果，甚至譴責這份報告是「一個政治工具」。⁹⁰ 尤有甚者，美國是疫情最慘重的地區，但川普政府仍於 2020 年 7 月 7 日致函聯合國，正式表明退出世界衛生組織(World Health Organization, WHO)，9 月 1 日美國進一步宣布將不參與 WHO 的疫苗研發、製造、分配計畫，此一決策，代表美國放棄全球抗疫的領導地位，對於挽救全球人民生命安全亦產生不利影響，連國會議員都反對，再度顯示川普執政獨斷獨行的特質。由於川普的過度自信、低估疫情，對於國安與防疫團隊的分析輕率以對，使得許多專家認為美國在疫情爆發初期錯失了防疫良機。

88. Paul E. Rutledge, "Trump, COVID-19, and the War on Expertise," *The American Review of Public Administration*, Vol. 50, No. 6-7, August-October 2020, p. 508.

89. David Smith, "Trump Knew Covid Was Deadly but Wanted to 'Play It Down', Woodward Book Says," *Guardian*, September 9, 2020, <<https://www.theguardian.com/us-news/2020/sep/09/trump-bob-woodward-book-rage-coronavirus>>.

90. Monica Solinas-Saunders, "The U.S. Federal Response to COVID-19 during the First 3 Months of the Outbreak: Was an Evidence-Based Approach an Option?" *The American Review of Public Administration*, Vol. 50, No. 6-7, August-October 2020, p. 717.

二、對情報的冷落與敵意

川普執政另一個負面印象是敵視官僚、輕乎專業。川普開始競選以前，對行政部門即已採取敵視和攻擊的態度，目的是爭取右派民粹主義份子的支持。川普上任以後，他經常明示、暗示的散播「深層政府」(deep state)論，指控美國有個龐大的官僚機構正策畫各種威脅自己及其支持者的陰謀，此種言論造成公務員士氣遭受打擊、任命的官員離職率節節上升，聯邦政府專業人才不斷流失。⁹¹

前CIA官員皮拉(Paul R. Pillar)認為，川普對情報體系的輕視，從一件事即可看出，就是他利用CIA殉職幹員追悼會這樣莊嚴的場合來攻擊媒體，並且大肆吹噓自己就職典禮時參加的群眾人數。⁹²川普上任之初，2017年國安團隊曾經向他進行關於《大流行病行動手冊》的簡報，詳細說明防疫策略和關鍵政策，並且提出許多具體建議，包括：政府迅速採取行動，全面偵測潛在的疫情，充足的預備金，並考慮援引《國防生產法案》等，但事實證明，這項簡報從未成為川普任內的防疫戰略。⁹³

此外，由於川普對官僚體系的敵意，導致他不願意依靠專家對付COVID-19，如果有官員表達異議，便可能遭到解職。例如，當川普決定裁撤歐巴馬成立的「國家安全會議全球健康安全與生物防禦小組」(NSC Directorate for Global Health Security and Biodefense)時，國家

91. Paul E. Rutledge, "Trump, COVID-19, and the War on Expertise," p. 506.

92. Paul R. Pillar, "The Trump Administration's Politicization of Coronavirus Intelligence," *National Interest*, May 4, 2020, <<https://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/trump-administration%E2%80%99s-politicization-coronavirus-intelligence-150816>>.

93. Dan Diamond & Nahal Toosi, "Trump Team Failed to Follow NSC's Pandemic Playbook," *POLITICO*, March 25, 2020, <<https://www.politico.com/news/2020/03/25/trump-coronavirus-national-security-council-149285>>.

安全會議醫療與生物防禦整備小組(Medical and Biodefense Preparedness)主任伯里歐(Luciana Borio)曾經反對，最後一些專家都離開了政府。當 2020 年 1 月中旬 WHO 發布中國疫情，以及一月底 WHO 發布全球公共衛生緊急事件以後，川普卻持續漠視病毒的嚴重性，不僅忽略白宮經濟顧問納瓦羅(Peter Navarro)及衛生部長阿札爾(Alex Azar)的警告，甚至揚言將 CDC 首席專家梅森尼爾(Nancy Messonnier)免職。另外，美國衛生部轄下「生物醫學高級研究與發展局」(Director of the Biomedical Advanced Research and Development Authority, BARDA)前主任、疫苗專家布萊特(Rick Bright)，也因為批評川普政府的防疫整備及第一線醫療人員物資缺乏，質疑疫苗研發時程太快及其安全性，遭到川普降職。⁹⁴

根據已經公開的資料顯示，2020 年 1、2 月間情報機關已經利用「總統每日簡報」(PDB)向川普報告 COVID-19 病毒的發展，PDB 除了追蹤 COVID-19 病毒在全球的傳播，明確指出中國正在壓制有關傳染病傳播性和致死人數的消息，也警告疫情將造成嚴重的政治和經濟後果。然而，川普並不重視這些情資，他通常不閱讀 PDB 的內容，甚至沒有耐心聽取每周 2 至 3 次的口頭簡報，當 PDB 引起部長或重要官員的注意時，川普卻亟欲淡化病毒的威脅，且不接受幕僚建議採取更積極的防疫措施，甚至在二月份疫情擴散之際，免除了代理國家情報總監馬奎爾(Joseph Maguire)的職務。⁹⁵

回顧川普四年任期內，總計更換了六位國家安全顧問，四位國家情報總監（其中二位以代理方式任命），六位國土安全部長（四位代

94. Paul E. Rutledge, "Trump, COVID-19, and the War on Expertise," pp. 507-508.

95. Greg Miller & Ellen Nakashima, "President's Intelligence Briefing Book Repeatedly Cited Virus Threat," *Washington Post*, April 27, 2020, <https://www.washingtonpost.com/national-security/presidents-intelligence-briefing-book-repeatedly-cited-virus-threat/2020/04/27/ca66949a-8885-11ea-ac8a-fe9b8088e101_story.html>.

理)，三位 FEMA 署長（二位代理），川普偏好採用代理方式任命，藉以規避國會的人事監督權。政府國安單位高層人事更迭頻繁，不僅導致政策協調困難度增加，對於防疫工作的統一和持續也有不利的影響。

三、情報政治化

川普另一個遭致批評的是疫情期間製造的情報政治化，例如，國家情報總監辦公室(ODNI)從 2006 年起每年均向參議院情報委員會提出《全球威脅評估報告》(*Worldwide Threat Assessment*)，ODNI 原訂 2020 年 2 月 12 日向國會提出《2020 年全球威脅評估報告》，卻遭到白宮下令取消，主要原因是該報告指出美國仍未做好因應全球 COVID-19 疫情的準備。⁹⁶ 由此可見，川普並不重視美國情報機關提供的客觀情資和國外事件的分析，他只希望情報內容能夠支持其個人主張，為自己謀取最大的政治利益。

川普不僅忽略情報機關提供的情資，更堅稱自己有高度信心病毒來自中國武漢的實驗室，不斷施壓情報機關找出證據，前 CIA 官員皮拉指出，COVID-19 病毒的起源，雖然可能涉及中國實驗室，但需要美國情報機關加以分析；要求「找出疫情爆發的原因」和「找出證據支持武漢實驗室是病毒源頭」兩件事截然不同，政治壓力會迫使分析人員修改情報要項，導致結論不一定接近事實。此外，情報政治化對情報機關的影響，短期內會扭曲情報資源的配置；長期而言，情報機關恐將成為政治人物卸責的受害者。⁹⁷ 因此，無論是明示或暗示的情報政

96. John Walcott, "The Trump Administration Is Stalling an Intel Report That Warns the U.S. Isn't Ready for a Global Pandemic," March 9, 2020, *Time*, <<https://time.com/5799765/intelligence-report-pandemic-dangers/>>.

97. Paul R. Pillar, "The Trump Administration's Politicization of Coronavirus Intelligence."

治化，都會降低情報分析過程中再評估的動力，最後決策者和情報機關的關係都會破裂。⁹⁸事實上，ODNI在2021年10月29日公布《COVID-19起源的解密評估》(*Declassified Assessment on COVID-19 Origins*)，報告指出，「病毒起源於自然界」與「實驗室洩漏」都是感染的合理假設，但究竟何者可能性較大，由於缺乏早期數據，可能永遠沒有答案。⁹⁹

學者指出，川普並沒有從過去的流行疫情擷取經驗（如2003年SARS及2009年H1N1），或參考其他國家的防疫作為（中國武漢、甚至湖北封城、南韓實施大規模快篩檢測、德國採取全國防疫封鎖與提供民眾免費的快篩），來對抗重大公共衛生危機。¹⁰⁰相反地，由於當時面對總統大選的壓力、美中關係的緊張和衝突，川普為了凝聚共和黨川粉的支持，採取較為激進的緊急應變與管理途徑，導致防疫工作受到影響，造成重大災難。

伍、結論與啟示

2020年COVID-19疫情對世界各國政府而言，都是一個突發事件，或是「衝擊性大／可能性低的情境」(high impact of low probability scenario)，即便美國國力強大、科技先進、情報和衛生體系龐大專業，也出現疲於因應的窘境。川普政府執政最後一年，情報未能在CO-

98. Joshua Rovner, "Is Politicization Ever a Good Thing?" *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 1, February 2013, pp. 65-67.

99. ODNI, "Declassified Assessment on COVID-19 Origins," October 29, 2021, *Office of the Director of National Intelligence*, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/Declassified-Assessment-on-COVID-19-Origins.pdf>>.

100. Monica Solinas-Saunders, "The U.S. Federal Response to COVID-19 during the First 3 Months of the Outbreak: Was an Evidence-Based Approach an Option?" pp. 715-716.

VID-19 應變發揮預期之效能，歸因於下列因素。

第一，情資蒐集的限制，雖然情報機關曾經提出有關全球流行性
疾病威脅的戰略性預警情報，但缺乏 COVID-19 傳染病原的源頭、發
生時間與地點等確切資訊，未能向決策者提供「可供採取行動的戰術
情報」，無法說服政府提升應變層級，立即採取防疫行動。第二，在
心理認知面，情報分析人員和國安團隊對於生物戰、流行性疾造成
的社會、政治、經濟衝擊認知不夠，忽略了「最壞情況」和「指數因
果關係」，對於中國大陸 COVID-19 疫情的「徵候」不夠敏感，因而
未能即時提出強力的建言。第三，組織制度的障礙，美國雖有一套龐
大的傳染病監測系統，但業務相關部會分散眾多，機關本位主義極易
阻礙資訊分享；由軍隊與情報機關負責「醫學情報」、CDC 負責「公
共衛生監測」，兩套系統的情資分享，國內與國際連結的流性病監測
系統亟需加強整合。第四，在情報與政策的因素面，川普的個人意志
凌駕了專業，不願接受情報機關、醫療專家、公共衛生官員提出的資
訊和建議，甚至因為選舉考量試圖扭曲情報，導致防疫任務的偏離和
延誤。

展望未來，各國如欲強化對抗大規模傳染性疾病，應該從幾方面
加以思考策進。首先，今後情報機關對於「醫學情報」的蒐集，應增
加預算、運用科技，並且致力於全來源情報(All-Source Intelligence)的
蒐集與分析，例如，在人員情報方面，應增聘流行病學家和各類醫學
專家；在信號情報(Signals Intelligence, SIGINT)方面，應將情報蒐集
聚焦在傳染病緊急事件的報告、確切的受害人數、敵方通訊的內容與
頻率、社會情勢的變化、軍隊的異常調動等情資。在圖像情報(Imagery
Intelligence, IMINT)方面，應強化監控敵方是否有大擴建或新建醫療設
施，醫療支援船艦的移動路線等情報。此外，可運用公開來源情報
(Open-Source Intelligence, OSINT)蒐集外國政府宣布緊急狀態或各項
限制命令以後，民眾、媒體的反應、網路的言論等。情報機關更應運
用大數據、人工智慧、資料探勘等技術，支援情報蒐集與分析，俾利

更精確地掌握公共衛生的威脅與疫情消息。

其次，在認知方面，COVID-19 讓情報分析人員體認到當代許多新興威脅可能超出一人的想像和認知，且具有「根本性的奇襲」和「自發性擴散的奇襲」的特性，亦即威脅在不知不覺中發軔、演變、擴散，最後導致難以收拾的情況。這些威脅因為缺乏政治的重要性，因而難以獲得政治人物的持續關注，進而形成政策議題，一旦威脅擴大發生災害時，政府往往不及應變，因此，情報分析人員應密切關注特殊威脅的變化與發展，才能為決策者爭取更多的整備與應變時間。未來情報機關尤需善用「競爭性分析」(competitive analysis)，借重外部專家，以各種技術，如唱反調(devil's advocacy)、假想敵分析(red cell exercise)、體制內／外比較(team A and team B)、狀況想定(scenario building)等，克服官僚制度、組織文化、個人智力等障礙，強化情報分析或評估的品質，降低奇襲或情報失靈的可能性。

最後，從情報與政策間的關係來看，能夠成為國家的領導人，必然有非凡的能力、經歷、視野和人脈，甚至擁有獨特的資訊來源管道，而領導人和情報機關的關係包括指導、監督、控制，甚至在情報品質方面有微妙的競爭關係。然而，政治人物有任期限制，對於某些敵對國家或特定議題，情報機關長期與專業的研析，必然具有高度價值，必須妥善運用。

從歷史經驗顯示，情報政治化，無論是決策者在情報過程中施加壓力或操縱情報結論以支持政策，或分析人員用本身的政策偏好撰寫情報結論，對情報機關的運作和情報分析的品質都會產生不利影響，甚至傷害情報機關的形象。在面對複雜的國際情勢和各類新興威脅，領導人必須重視情報機關的分析與判斷，不應以個人的意識形態凌駕專業，甚至輕視、敵視情報分析的價值，造成「情報服從政策」的不良文化，才能減少國家遭受奇襲和災害的可能性。

拜登總統上任以後已經致力於對抗 COVID-19，並且重視情報機關的功能，國家情報總監海恩斯(Avril Haines)在國會的任命聽證會上也

表示，她將竭力發揮美國情報機關的獨特能力，應對全球 COVID-19 疫情危機，同時解決未來生物威脅的長期挑戰，以便預先偵測出大流行病的爆發。由美國經驗得知，雖然情報能發揮支援決策的功能，並且在公共衛生危機的預防與處理扮演重要的角色，但必須掌握情資、透過專業分析、有效的資訊分享，更重要地，決策者必須尊重情報機關的評估與判斷，才能使情報發揮預期的功能。

（收件：2021年8月23日；修正：2021年11月5日；採用：2021年11月11日）

參考文獻

中文部分

專書

- 宋筱元，1999。《國家情報問題之研究：情報與國家關係之分析》。桃園：中央警察大學出版社。
- 汪毓璋，2018。《情報、反情報與變革（上、下）》。臺北：元照出版公司。
- 張中勇，1993。《情報與國家安全之研究》。臺北：三鋒出版社。
- 張長軍，2006。《美國情報失誤研究》。北京：軍事科學出版社。
- 蕭台福，2015。《情報的藝術：新時代智慧之戰（上、下）》。臺北：時英出版社。

期刊論文

- 朱蓓蕾，2015/7。〈全球化時代情報在危機處理過程之運用〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷第 3 期，頁 181-244。

英文部分

專書

- Allison, Graham T., 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Betts, Richard K., 1982. *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Copeland, Thomas E., 2007. *Fool Me Twice: Intelligence Failure and Mass Casualty Terrorism*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Dahl, Erik J., 2013. *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*. Washington, D.C.: Georgetown

University Press.

Heuer, Richards J., Jr., 1999. *Psychology of Intelligence Analysis*. Washington, D.C.: CIA Center for the Study of Intelligence.

Johnston, Rob, 2005. *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community: An Ethnographic Study*. Washington, D.C.: Center for the Study of Intelligence.

Kam, Ephraim, 2004. *Surprise Attack: The Victim's Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

Levite, Ariel, 1987. *Intelligence and Strategic Surprises*. New York: Columbia University Press.

Shulsky, Abram N. & Gary J. Schmitt, 2002. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (3rd Edition). Washington, D.C.: Potomac Books.

Turner, Michael A., 2005. *Why Secret Intelligence Fails*. Dulles: Potomac Books.

Wilensky, Harold L., 1967. *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books.

Wirtz, James J., 2017. *Understanding Intelligence Failure: Warning, Response, and Deterrence*. New York: Routledge.

Woodward, Bob, 2020. *Rage*. New York: Simon & Schuster.

Zegart, Amy, 2007. *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*. Princeton: Princeton University Press.

專書論文

Fitsanakis, Joseph, 2021. "Inter-Agency Communications," in Jonathan M. Acuff et al., eds., *Introduction to Intelligence: Institutions, Operations, and Analysis*. Thousand Oaks: CQ Press. pp. 237-255.

Lowenthal, Mark M., 1985. "The Burdensome Concept of Failure," in

Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall, & James M. Keagle, eds.,
Intelligence: Policy and Process. Boulder: Westview Press. pp. 43-56.

期刊論文

- Barnea, Avner, 2020/8. "Strategic Intelligence: A Concentrated and Diffused Intelligence Model," *Intelligence and National Security*, Vol. 35, No. 5, pp. 701-716.
- Belden, Thomas G., 1977/3. "Indications, Warning, and Crisis Operations," *International Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 181-198.
- Betts, Richard K., 1978/10. "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable," *World Politics*, Vol. 31, No. 1, pp. 61-89.
- Dahl, Erik J., 2010/12. "Missing the Wake-up Call: Why Intelligence Failures Rarely Inspire Improved Performance," *Intelligence and National Security*, Vol. 25, No. 6, pp. 778-799.
- Dahl, Erik J., 2020/12. "Warnings Unheeded, Again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us about the Coronavirus Today," *Homeland Security Affairs*, Vol. 16, Article 7, pp. 1-12.
- Davies, Philip H. J., 2004/10. "Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 3, pp. 495-520.
- Gentry, John A., 2008/Summer. "Intelligence Failure Reframed," *Political Science Quarterly*, Vol. 123, No. 2, pp. 247-270.
- Gerstein, Daniel M., 2020/7. "Assessing the US Government Response to the Coronavirus," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 76, No. 4, pp. 166-174.
- Handel, Michael I., 1977/9. "The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise," *International Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 3, pp. 461-502.
- Hart, P. Sol, Sedona Chinn, & Stuart Soroka, 2020/10. "Politicization and

- Polarization in COVID-19 News Coverage,” *Science Communication*, Vol. 42, No. 5, pp. 679-697.
- Jensen, Mark A., 2012/4. “Intelligence Failures: What Are They Really and What Do We Do about Them?” *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 2, pp. 261-282.
- Johnson, Loch K., 1996/10. “Analysis for A New Age,” *Intelligence and National Security*, Vol. 11, No. 4, pp. 657-671.
- Leslau, Ohad, 2010/Fall. “The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 23, No. 3, pp. 426-448.
- Prillaman, William C. & Michael P. Dempsey, 2004/Spring. “Mything the Point: What’s Wrong with the Conventional Wisdom about the C.I.A.,” *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 1, pp. 1-28.
- Rovner, Joshua, 2013/2. “Is Politicization Ever a Good Thing?” *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 1, pp. 55-67.
- Rutledge, Paul E., 2020/8-10. “Trump, COVID-19, and the War on Expertise,” *The American Review of Public Administration*, Vol. 50, No. 6-7, pp. 505-511.
- Solinas-Saunders, Monica, 2020/8-10. “The U.S. Federal Response to COVID-19 during the First 3 Months of the Outbreak: Was an Evidence-Based Approach an Option?” *American Review of Public Administration*, Vol. 50, No. 6-7, pp. 713-719.
- Wirtz, James J., 2021/6. “COVID-19: Observations for Contemporary Strategists,” *Defence Studies*, Vol. 21, No. 2, pp. 127-140.

網際網路

- 2021/1/2. “A Timeline of COVID-19 Developments in 2020,” *The American Journal of Managed Care (AJMC)*, <<https://www.ajmc.com/view/a->

timeline-of-covid19-developments-in-2020>.

Aftergood, Steven, 2020/4/26. “The Role of the National Security Apparatus in Combating COVID-19,” *Responsible Statecraft*, <<https://responsiblestatecraft.org/2020/04/26/the-role-of-the-national-security-apparatus-in-combating-covid-19/>>.

CDC, 2020/3/27. “Severe Outcomes Among Patients with Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) - United States, February 12 - March 16, 2020,” *Centers for Disease Control and Prevention*, <<https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6912e2.htm>>.

CSIS, 2019/11/18. “Ending the Cycle of Crisis and Complacency in U.S. Global Health Security,” *The CSIS Commission on Strengthening America’s Health Security*, <<https://healthsecurity.csis.org/final-report/>>.

Dahl, Erik J., 2020/6/15. “Was the Coronavirus Outbreak An Intelligence Failure?” *The Conversation*, <<https://theconversation.com/was-the-coronavirus-outbreak-an-intelligence-failure-139450>>.

Deutch, John & Jeffrey H. Smith, 2009/11/17. “Smarter Intelligence,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2009/11/17/smarter-intelligence/>>.

DeVine, Michael E., 2020/5/6. “Intelligence Community Support to Pandemic Preparedness and Response,” *Congressional Research Service Report, Project on Government Secrecy*, <<https://sgp.fas.org/crs/intel/IF11537.pdf>>.

Diamond, Dan & Nahal Toosi, 2020/3/25. “Trump Team Failed to Follow NSC’s Pandemic Playbook,” *POLITICO*, <<https://www.politico.com/news/2020/03/25/trump-coronavirus-national-security-council-149285>>.

Gottbrath, Laurin-Whitney, 2021/3/23. “The Epidemiologist and Her Fight to Prevent the Next Pandemic,” *Al Jazeera*, <<https://www.aljazeera>>.

com/features/2021/3/23/the-epidemiologist-and-her-fight-to-prevent-the-next-pandemic>.

Gradon, Kacper & Wesley R. Moy, 2021/9/30. "COVID-19 Response - Lessons from Secret Intelligence Failures," *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Taylor & Francis Online, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23800992.2021.1956776>>.

Gressang, Daniel S. & James J. Wirtz, 2021/6/14. "Rethinking Warning: Intelligence, Novel Events, and the COVID-19 Pandemic," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08850607.2021.1913023>>.

Johns Hopkins University, 2021/10/31. "Covid-19 Map," *Coronavirus Resource Center*, <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>.

Medina, Carmen, 2020/4/20. "Thinking in the Time of Coronavirus - Part 1," *The Cipher Brief*, <<https://www.thecipherbrief.com/thinking-in-the-time-of-coronavirus-part-1>>.

Medina, Carmen, 2020/4/21. "Thinking in the Time of Coronavirus - Part 2," *The Cipher Brief*, <<https://www.thecipherbrief.com/thinking-in-the-time-of-coronavirus-part-two>>.

Miller, Greg & Ellen Nakashima, 2020/4/27. "President's Intelligence Briefing Book Repeatedly Cited Virus Threat," *Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/national-security/presidents-intelligence-briefing-book-repeatedly-cited-virus-threat/2020/04/27/ca66949a-8885-11ea-ac8a-fe9b8088e101_story.html>.

ODNI, 2019/1/29. "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community," *Office of the Director of National Intelligence*, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>>.

ODNI, 2021/10/29. "Declassified Assessment on COVID-19 Origins,"

Office of the Director of National Intelligence, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/Declassified-Assessment-on-COVID-19-Origins.pdf>>.

Pillar, Paul R., 2020/5/4. “The Trump Administration’s Politicization of Coronavirus Intelligence,” *National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/trump-administration%E2%80%99s-politicization-coronavirus-intelligence-150816>>.

Scher, Isaac, 2020/3/23. “The Trump Administration Cut a CDC Position in China Meant to Detect Disease Outbreaks Months before the Coronavirus Pandemic,” *Business Insider*, <<https://www.businessinsider.com/us-cdc-cut-health-expert-job-china-months-before-coronavirus-2020-3>>.

Smith, David, 2020/9/9. “Trump Knew Covid Was Deadly but Wanted to ‘Play It Down’, Woodward Book Says,” *Guardian*, <<https://www.theguardian.com/us-news/2020/sep/09/trump-bob-woodward-book-rage-coronavirus>>.

Walcott, John, 2020/3/9. “The Trump Administration Is Stalling an Intel Report That Warns the U.S. Isn’t Ready for a Global Pandemic,” *Time*, <<https://time.com/5799765/intelligence-report-pandemic-dangers/>>.

Walton, Calder, 2020/8/24. “US Intelligence, the Coronavirus and the Age of Globalized Challenges,” *Centre for International Governance Innovation*, <<https://www.cigionline.org/articles/us-intelligence-coronavirus-and-age-globalized-challenges>>.

Zenko, Micah, 2020/3/25. “The Coronavirus Is the Worst Intelligence Failure in U.S. History,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2020/03/25/coronavirus-worst-intelligence-failure-us-history-covid-19/>>.

The Trump Administration's Response to COVID-19: Intelligence Failures or Policy Failures

Cheng Wang

(Associate Professor, Department of Public Security,
Central Police University)

Abstract

Intelligence failure has been regarded as one of the reasons for the Trump administration's poor response to the COVID-19 pandemic. This paper argues that early-warning intelligence regarding the origin of pathogens and information about the pandemic were inadequate. Intelligence analysts and national security officials did not fully comprehend the dire consequences of biological warfare and epidemic. The entire U.S. pandemic surveillance system was too dispersed to facilitate information sharing. And President Donald Trump's unwillingness to accept advice from intelligence agencies, medical experts and public health officials also led to delays in COVID-19 pandemic response.

Keywords: COVID-19, Intelligence Failure, Medical Intelligence, Public Health Surveillance, Politicization of Intelligence