

美國詹森政府對布拉格之春的認知與對策

鄧育承

台灣國際研究學會理事

摘要

本研究旨在探討美國詹森政府在 1968 年「布拉格之春」事件中的認知與對策，並分析其決策過程。本文以理性行為模型為主要分析架構，輔以個人、國內與國際三層級理論，檢視詹森政府核心決策官僚對蘇聯軍事介入捷克斯洛伐克的政策反應。詹森政府的「不作為」並非外交失誤，而是經由理性評估後的戰略選擇。面對蘇聯主導的軍事行動，詹森政府在越戰高峰與國內政治壓力下，選擇以聯合國及輿論譴責等間接手段進行回應，同時避免升高美蘇對抗風險。本文透過《美國外交關係文件集》與主要決策官員，包括：國務卿迪安·魯斯克、國家安全顧問沃爾特·羅斯托、中情局長理查·赫爾姆斯、國防部長勞勃·麥納馬拉以及美國駐蘇聯大使雅各·比姆之原始文件與回憶錄，揭示詹森政府內部在「緩和」政策上的共識與一貫性。本研究指出，理性行為模型能有效說明詹森政府在布拉格之春期間的有限回應模式，其決策反映了冷戰體系下與蘇聯競爭共存的戰略考量。本研究發現，詹森政府在「布拉格之春」議題上採消極不介入立場，係因為關鍵決策官僚認為介入的風險高於獲益，完全不符合國家利益。在理性決策選項，與蘇聯的戰略武器限制談判議題的效益遠超過軍事介入捷克斯洛伐克的民主化運動。

關鍵詞：詹森、布拉格之春、理性行為模型、緩和政策、美蘇關係

It [Czechoslovakia] has never been an issue of war and peace between us and the Soviet Union however ignoble this may sound.

美國國務卿魯斯克（Shea, 2016）

壹、緒論

1968 年 8 月，捷克斯洛伐克爆發「布拉格之春」(Prague Spring)，讓這場改革社會主義實驗終究未能抵擋蘇聯的干預；自 1968 年 1 月，亞歷山大·杜布切克 (Alexander Dubček, 1968-69) 取代保守派的安東尼·諾沃特尼 (Antonín Novotný, 1953-68) 成為捷克斯洛伐克共產黨第一書記後，一系列政治與社會改革逐步推進，其中包括擴大新聞言論自由、放寬經濟管制、允許社會組織運作，並提出「有人性面孔的社會主義」(socialism with a human face) 的口號；這場民主化運動，雖然得到當地捷克斯洛伐克民眾的熱烈迴響，但也引起蘇聯及華沙公約組織的強烈警覺，最終導致華沙公約部隊入侵，改革運動被迫終止 (Rupnik, 2018: 436-37)。

杜布切克改革雖然短暫，卻激發了民眾對改革與民主化的訴求，開創前所未有的政治參與。在莫爾 (Simon Mawer) 的小說中，如實描寫英國外交官山姆·韋勒姆 (Sam Wareham) 與捷克學生倫卡·科內奇科娃 (Lenka Konečková) 之間的公開政治討論，反映了杜布切克政府下的新自由；小說還描繪了民眾對這些改革的熱情，如民眾參加改革派領導人約瑟夫·斯姆爾科夫斯基 (Josef Smrkovský) 主持的活動的場景，與諾沃特尼政權壓抑氛圍形成鮮明對比；杜布切克改革路線，完全背離史達林路線，被蘇聯視為是東歐區域穩定的威脅，也是對其領導地位的挑戰；因此，蘇聯無法接受改革後帶來的政治自主性，透過軍事介入的方式，迫使捷克斯洛伐克回到保守的共產主義路線 (Mawer, 2018)。

對美國而言，布拉格之春的爆發時，美國總統詹森 (Lyndon B. Johnson, 1961-69) 與其決策官僚正面臨冷戰格局下的複雜挑戰；一方面，美國除了承受越南戰爭升級所帶來的國內外壓力，無法在東歐事務上採取積極作為；

另外一方面，詹森總統擔憂若是干預捷克斯洛伐克問題，將破壞美蘇之間「緩和」(détente)的努力成果；詹森總統意識到任期將盡，政府因此試圖淡化蘇聯入侵事件，以冀望在核子軍備控制談判上有所突破；因此，在詹森總統外交決策的議題設定上，『核武禁擴條約』(Non-Proliferation Treaty, NPT, 1968)絕對是優先於美國與捷克斯洛伐克關係 (Brands, 2006: 271-73)。

現有研究多著重於探討「布拉格之春」爆發的成因，並進一步分析蘇聯入侵捷克斯洛伐克的決策過程。然而，關於美國在此事件中的「不作為」態度，學界普遍認為詹森總統在東歐政策上採消極與克制的立場，以避免與蘇聯發生直接衝突 (Garthoff, 1985; Brands, 1995; Bischof, et al., 2010)。若從「冷戰戰略排序」或「議題設定」的理論視角來解釋美國的被動反應，僅能說明詹森及其決策官僚對蘇聯入侵捷克斯洛伐克一事的關注度有限 (McMahon, 2003; Kaplan, 2004)。同時，這也再次印證，自第二次世界大戰以來，蘇聯長期將東歐諸國視為「防衛地帶」，突顯蘇共中央總書記列昂尼德·布里茲涅夫 (Leonid Brezhnev, 1964-82) 為維護其勢力範圍而不惜採取武力手段的決心 (Luers, 1990: 82-83)。

在邏輯安排上，本論文依照國際關係分析的三層架構(個人、國內與國際層級)解釋國家行為與國際衝突之關聯性；個人層級著重總統領導風格/人格、信念與認知對外交決策的影響；國內層級強調國內事件對國家行為的制約；國際層級則強調大國權力競逐會影響決策的認知；三者間相互共構，彼此互為因果關係，也就是說個人決策受國內政治與制度環境塑形，而國內結構又受國際體系壓力制約 (Singer, 1961: 80)。

本論文以理性行為模型 (rational model) 為研究途徑，旨在檢視：(1) 詹森總統的決策風格；(2) 詹森政府在捷克斯洛伐克問題上的核心利益與戰略考量；(3) 詹森政府決策官僚在面對蘇聯入侵時的認知與因應對策。在文獻上，結合《美國外交關係文件集》(The Foreign Relations of the United States, FRUS)、以及決策官僚回憶錄著手分析。

貳、國安會議體系之瓦解：詹森的領導風格與治理

美國的國家安全會議（National Security Council, NSC）體系是在艾森豪（Dwight D. Eisenhower, 1953-61）總統時期得到制度化與專業化的發展，並任命羅伯特·卡特勒（Robert Cutler, 1953-55, 1957-58）為首任國家安全事務助理、即國家安全顧問，主要係協調各部會並監督政策執行，並建立「政策丘」（policy hill），使各部門依批准政策履行責任（Cutler, 1956: 448）。國安會明確劃分層級與權責，增設規劃委員會（Planning Board）與工作協調委員會（Operation Coordinating Board），並成立外國情報諮詢委員會，後改組為總統情報諮詢委員會（PFIAB）（Hoxie, 1982:109-10）。這些措施使國安會成為外交政策的諮詢機制，確保政策制定與執行具連貫性與效率。

Henderson（1988）指出，詹森總統偏好非正式、個人化決策，透過「星期二午餐會」（Tuesday Lunch Group）取代傳統的國家安全會議體制，內部成員包括：國務卿魯斯克（David D. Rusk, 1961-69）、國防部長勞勃·麥納馬拉（Robert McNamara, 1961-68）、國家安全顧問沃爾特·羅斯托（Walt Rostow, 1966-69）、中情局長理查·赫爾姆斯（Richard Helms, 1966-73）與美國駐蘇聯大使雅各·比姆（Jacob D. Beam, 1966-69）等少數顧問。政策討論侷限於小圈子，缺乏跨部門辯論與長期規劃，即便後期設置「高級跨部會小組」（Senior Interdepartmental Group, SIG），效果仍有限。詹森總統過度依賴核心幕僚，邊緣化部會，決策封閉且缺乏完善的組織分工，國家安全會議體制如同虛設。越南戰爭期間的決策過程正反映出上述缺陷：總統過度集權、缺乏對官僚體系的信任，以及制度功能弱化，使得政策規劃與執行無法有效整合。

Janis（1982）認為，「團體迷思」（group think）會發生在忠誠度相當高的核心決策圈，且在表面上具有高度的一致性。他引用美國駐蘇聯大使湯普森（Llewellyn Thompson, 1967-69）的所提出的六項標準來檢核詹森總統的越南戰爭：（1）時間壓力：受時間壓迫的成員傾向加強聚會與溝通，以交換資訊並獲得心理慰藉，特別在危機時刻；（2）官僚疏離感：當決策官僚疏離感越高時，「團體迷思」發生的狀況就越低。另外，當政策制定小組高度

凝聚時，即便對自己的立場有所懷疑，觀點也會趨於同質化，「團體迷思」就越有可能發生；(3) 對共產主義者與東方人帶有刻板印象：對於實際發生在越南的政治情勢不解，運用自我意識型態對既有決策的再承諾，形成高度凝聚的小組；(4) 過於執著戰勝敵人：在「星期二午餐會」時，決策官僚時常將越共描述成邪惡的對手，與道德高尚的美國政府形象對立呈現；(5) 對異議者的馴化：透過羅斯托的「心靈防護」(mindguarding)，馴化異己；(6) 迴避反對意見：決策官僚有時對於升級戰爭所帶來的變化、政治與道德風險缺乏清醒的認識，這是因為他們陷入一種美好的錯覺，傾向採取高風險的賭注。

研究總統權力的學者，主要從「說服」(persuade) 角度出發，分析行政領導的核心特質。Neustadt (1990) 指出：「總統權力就是說服力」。此一觀點強調總統在美國憲政體制中並非擁有絕對權威，而須依賴個人魅力、政治資源與制度運作來影響國會、官僚體系及公眾輿論。此種「互動式權力觀」將總統置於權力網絡的交織點上，強調其施政能力取決於政治環境中多重行動者的回應與合作。換言之，總統的影響力並非源自職位本身，而是來自其在不確定與分權的政治體系中建立「信任關係」與「政策聯盟」的技能。以總統個人權力的途徑研究強調領導者的策略思維、溝通技巧與政治敏感度，成為美國行政權運作的核心分析框架。

Barber (2009) 則將詹森總統的性格歸類成「主動消極型」(active-negative category) 領導者，認為他工作投入、政策主導控制慾強，但其動機多出於焦慮與權力需求，而非公共理想。詹森的行為正體現此特質：勤奮務實，卻缺乏情緒安全感與制度信任。然而，他從參議院多數黨領袖轉任總統，外交決策上反而展現積極主導的一面，這與上述的「消極型」相差甚遠。

本研究可以從兩個層面解釋詹森性格上的反差。一、角色不同：身為參議院多數黨領袖時，組織構架權責清晰，凸顯個人的協調與說服特質。成為

¹ 在「團體迷思」理論中，「心靈防護」指的是團體中的一名成員，負責充當資訊過濾者，僅向團體提供有限的訊息，並有意或無意地運用各種策略以抑制異議，將決策過程引導至特定且受限的選項範圍內，詳見 Janis (1982: 119)。

總統後，忽略國安會組織的重要性，以個人意志主導行政取代妥協。其二、人格張力：Greenstein（2009）指出，詹森同時懷抱理想主義與控制慾，既渴望建立歷史功績，又難以容忍質疑或妥協。這種張力在越戰決策中特別明顯，他延續甘迺迪總統（John F. Kennedy, 1961-1963）的自由決策模式，卻缺乏制度化評估，最終導致控制慾凌駕於理想主義之上。

Allison 與 Zelikow（1990）在《決策的本質》（*Essence of Decision*）中提出三種決策模型，亦即理性行為模型、組織行為模型（Organizational Model）與官僚行為模型（Bureaucratic Model）探討美國總統甘迺迪在 1962 年古巴飛彈危機中如何做出關鍵決策，避免冷戰升級為一場核戰爭。三種決策模型的論述，簡述如下：

(1) 理性行為模型：假設國家為理性的單一行為者，會依照國際環境來釐清問題、界定外交政策目標、排定行動方案、分析決策影響，最後依照利益極大化做出決策。

(2) 組織行為模型：認為外交政策的產出係由各相關組織依照內部標準作業程序（standard operating procedures, SOPs）所擬定，各部門組織內部本位主義色彩鮮明，缺乏遠見。

(3) 官僚行為模型：強調政策的產出是政治角力（pulling and hauling）的結果，外交政策的產出乃是決策官僚之間透過議價（bargaining game）協商所達成的結果，而非理性或最佳選項。

筆者認為，Allison 與 Zelikow（1990）在官僚行為模型的章節，指出詹森總統的「星期二午餐會」是典型的官僚行為模型的實例，更助長了「團體迷思」（group think）的形成條件。此外，缺乏廣泛官僚參與，導致資訊來源單一、政策決策跨部會協商造成詹森對越戰的錯誤判斷，導致其放棄連任。官僚行為模型對於詹森總統升高越戰的解釋力強，主要係因為麥納馬拉在是否出兵越南時，持反對態度。此後，他的反對立場在決策過程中經常被其他官僚壓制或邊緣化，最後職位由克拉克·克利福德（Clark Clifford, 1968-69）接任。官僚行為模型的核心概念就是找出關鍵決策官僚意見相反的論點，再進一步檢視決策過程是否有符合「團體迷思」的特徵，最後證明政策的產出是政治角力的結果。

此外，由於詹森總統的決策圈，缺乏詳盡的組織分工，所以各部會標準作業程序也無法在主要的決策圈中看見，更遑論進一步了解組織內部的本位主義。因此，若以組織行為模型作為研究途徑，恐怕難充分解釋詹森政府的決策思維。相較之下，官僚政治模型或許更能揭示高層決策者之間的權力互動與政策妥協。然而，若缺乏明顯的議價與協商過程，則可視為決策主要由總統主導，整體決策邏輯更接近理性行為模型所強調的利益極大化的理性選擇。

參、改善與蘇聯的關係：詹森政府的「緩和」政策

冷戰進入 1960 年代後，歐洲國家如法國與西德積極推動與蘇聯及東歐關係的改善，形成自歐洲出發的新緩和氣氛。詹森雖未公開使用「緩和」一詞，但以「建橋」(building bridges) 為政策主軸，試圖在維持冷戰圍堵的前提下，尋求美蘇關係的穩定與溝通。詹森總統任內，1963 年的『部份禁止核試驗條約』(*Partial Test Ban Treaty*) 與 1968 年『核武禁擴條約』的簽署，皆是詹森試圖緩解緊張運用「緩和」政策的具體成果。然而，1968 年 8 月，蘇聯出兵入侵捷克斯洛伐克，延遲詹森計畫赴莫斯科展開進一步軍備控制談判 (Brands, 1988: 46-48)。

Ouimet (2003) 認為，詹森政府對布拉格之春的消極態度，顯示出其外交政策的核心邏輯，亦即是改善與蘇聯的關係優先於出兵維護捷克斯洛伐克的民主運動。從「議程設定」的角度觀之，美蘇關係與軍控談判明顯位居詹森政府外交議程的優先位置，而東歐問題僅屬次要層級 (Kaplan, 2004)。Luers (1990) 的文獻指出，詹森的不作為雖被批評為「放任蘇聯」，但從冷戰穩定的角度而言，此舉實屬維持平衡的現實選擇，實為美國的核心利益與戰略考量。筆者認為，若東歐事務一開始就被定位為次要層級議題，則詹森政府內部的決策官僚在資源分配與政策優先順序上，自然會傾向將注意力集中於美蘇關係與或是軍備控制等高層戰略議題，導致對東歐民主運動的回應呈現出消極的立場。此外，由於越南戰事逐步升級，詹森總統面對國內排山倒海的政治壓力與社會分裂，「緩和」政策的運用就非常符合政策效

益，或許也能緩解美國在越南戰爭的頹勢，這確實符合理性選擇的邏輯。更值得吾人注意的是，詹森政府核心決策官僚，如：魯斯克、麥納馬拉、赫爾姆斯、羅斯托以及比姆究竟如何看待「緩和」政策的意涵與作用。提出此一問題的原因在於，若這些決策官員在政策理念與戰略思維上對「緩和」抱持相似立場，則可反映出詹森政府內部決策圈在認知結構上具有高度同質性，美蘇關係應該呈現穩定的發展。

羅斯托將「緩和」政策視為冷戰中精心計算的戰略手段，源自艾森豪時期的「天空開放計畫」（Open Skies proposal），透過相互空中觀察、降低誤判風險，以測試蘇聯是否能和平共處，而非建立信任；羅斯托認為蘇聯將始終追求地緣政治野心，因此「緩和」必須以實力、科技與經濟優勢為後盾，確保侵略成本高於收益，彰顯其對權力、現代化與自由的信念；羅斯托在甘迺迪與詹森政府期間，他將「緩和」揉合地緣策略，透過經濟援助與現代化競爭阻止蘇聯滲透，超越單純軍事遏制；同時，美蘇任何一方妥協皆具風險，強調軍備控制如『部分核試驗禁令條約』與『不擴散核武器條約』僅為戰術工具，而非互信起點。羅斯托的觀點影響詹森「建橋」外交，其核心在於「共存」而「非融合」，使美國在穩定對抗的同時保持主動、降低風險，並為民主秩序的和平勝利創造條件（Rostow, 2003）。

麥納馬拉認為「緩和」，是在核時代管理美蘇「共存」的策略，而非單純的條約程序；「緩和」須建立在相互嚇阻的（mutual deterrence）基礎上，即雙方超級大國均具備第二次打擊能力，使先發制人的核打擊變得更加有風險，形成「保證毀滅能力」（assured destruction），為避免核戰提供最強動機；麥納馬拉認為，安全不再僅依賴軍事力量的累積，一旦威懾能力達到臨界點，增加武器不再提升安全。因此，「緩和」被重新定義為一種克制與關係管理政策，強調溝通、可預測性及軍備控制，以防止災難性誤判；「緩和」絕非意識形態和解，強化實際合作是必要的，透過貿易、外交及有限文化或軍事交流，可降低誤解風險，增強以理性解決爭端的契機；麥納馬拉主張系統性溝通、軍備限制與防擴散措施，警告任何「獨立國家核力量」都有可能增加風險，並將「緩和」視為限制損害、保障全球安全的運作框架（McNamara, 1968）。

赫爾姆斯認為美國的首要關注是避免事件升級為美蘇直接對抗，並且高度重視東歐情報的蒐集；自杜布切克 1 月推出民主化運動後，蘇聯就開始調度中歐地區的軍事部隊、召開政治局緊急會議與改變蘇聯領導對杜布切克的態度看來，蘇聯遲早會對捷克斯洛伐克採取軍事行動；然而，蘇聯的入侵並不是杜布切克挑釁行為，而是他「沒有做出」足以安撫莫斯科的壓制措施；因為杜布切克的民主化在華沙公約國逐漸發酵，引起蘇聯的不安，最後才以軍事方式進行入侵。布拉格之春發生後，他與詹森總統及國安團隊討論美方的回應，詹森總統卻只關注是否取消原定 8 月 21 日與蘇聯的戰略武器限制談判（Strategic Arms Limitation Talks, SALT）會議，最終決定暫緩公開，以防止外交進程受衝擊（Helms & Hood, 2003）。

魯斯克將「緩和」視為在冷戰制度對立下維持穩定的務實路線，其核心目標並非化解意識形態衝突，而是防止核戰失控。他認為「冷戰」與「緩和」可並存，緊張與接觸相互交織；儘管美蘇體制迥異，雙方在避免全面核戰上具有共同利益，過往危機中對核武的節制即為證明；然而，「緩和」只能降低誤判，無法消弭結構性矛盾，因此必須依賴持續外交與戰略克制以避免災難性衝突。魯斯克的理解體現了道德現實主義與克制外交的結合，強調責任與理性是核子時代維持文明延續的關鍵（Rusk, 1990）。

比姆強調美國與西方各國應避免挑釁蘇聯，不宜介入捷克施洛伐克民主化運動。因為杜布切克的《行動綱領》（Action Program）強調人權與言論自由、廢除審查制度、舉行新聞發布會、允許出國旅行...等，這些理念「從一開始就注定會冒犯蘇聯」；比姆認為杜布切克擁有誠懇、謙和的特質，但缺乏政治手腕的改革派領導者；他進一步表示，即使入侵發生時，西方國家也沒有任何應變計畫，僅呼籲北約保持警覺，而非全面戒備；布拉格之春揭示兩大重點：一、東歐共產黨內改革聲浪與群眾對自由的渴望無法被滿足，共產陣營矛盾無法調和；二、蘇聯對任何共產國家內部自由化無法容忍，家長式統治風格不容挑戰（Beam, 1978）：

羅斯托、麥納馬拉、赫爾姆斯、魯斯克與比姆五人對「緩和」的理解雖有些微不同，但在戰略思維上呈現高度同質性（見表 1）：

表 1 詹森政府核心官員對「緩和」的觀點比較

官員	「緩和」之定義	政策重點／工具	對蘇聯的認知
羅斯托	冷戰中以實力為基礎的戰略性「緩和」，以地緣政治與現代化手段管理競爭	以軍事實力、科技與經濟優勢嚇阻蘇聯；「建橋外交」以共存非融合	認為蘇聯本質侵略、追求擴張
麥納馬拉	在核時代以「相互確保毀滅」為基礎的共存管理策略	強調軍備控制、防擴散與溝通；降低誤判風險	對蘇聯保持戒慎，強調理性威懾
赫爾姆斯	避免介入捷克斯洛伐克民主運動，避免事件升級為美蘇對抗	高度警覺，重視情報。蘇聯的軍事戒備與預示侵略的動機	杜布切克的民主化運動引起蘇聯的不安，華沙集團內部挑戰其權威
魯斯克	核時代的生存與外交克制策略，防止毀滅性衝突	透過外交對話與節制維持穩定；重視責任與理性	視蘇聯為威脅但可共存
比姆	介入捷克斯洛伐克民主運動是挑釁蘇聯的行為	呼籲北約保持警覺，透過國際組織解決問題	蘇聯對任何共產國家內部自由化皆無法容忍

肆、詹森官僚對「布拉格之春」之認知與回應

1968 年 1 月，捷克斯洛伐克領導人杜布切克推出了一項前所未有的經濟與政治自由化計劃，旨在振興國家；他立即推出了開創性的《行動綱領》，這一改革通常被稱為「具有人性面孔的社會主義」，旨在「穩健的經濟基礎上建設符合捷克斯洛伐克歷史的社會主義」；此外，杜布切克提出「民主化的社會主義」，強調言論、新聞、旅行、集會自由及有限市場彈性；廢除審查後，社會創意與政治討論活躍，知識分子與藝術家成為公共思想領袖，《兩千字宣言》（Two Thousand Words Manifesto）呼籲公民捍衛改革；布拉

格之春演變為全民參與的改革運動，取代了長期恐懼與沉默（Stoneman, 2015: 103-108）。

在 2 月，魯斯克意識到杜布切克領導下的捷克斯洛伐克出現改革和開放的跡象，若要避免與華沙公約國的政治危機，實現此目標的道路仍將漫長且艱難；魯斯克對其領導地位的穩定性和未來政策方向持觀望態度，強調在此時期應避免對捷克斯洛伐克施加壓力或採取行動，以免加劇當地的政治不穩定性（FRUS, 1964-1968a: 55）。筆者認為，這份文件充分顯示出國務院對捷克斯洛伐克政治變動的謹慎態度，蘇聯是否能夠接受捷克斯洛伐克完全民主化，背離社會主義集團的核心利益，需要進一步觀察。

François (2020) 認為，杜布切克上臺不到三個月後，蘇聯就已經開始醞釀「多瑙河行動」(Operation Danube)，強化蘇聯在政治上與戰略上的目標。就前者而言，試圖終止杜布切克民主化路線，建立一個親莫斯科的社會主義政府；就後者而言，實踐蘇聯在捷克斯洛伐克的軍事部署，鞏固蘇聯在中歐的軍事領導地位。3 月 23 日，除了羅馬尼亞未出席，所有華沙成員國領導人皆出席德勒斯登會議 (Dresden Meeting)，他們皆認為捷克斯洛伐克民主改革意味著反社會主義與反蘇勢力的崛起，以及捷克斯洛伐克共黨 (Communist Party of Czechoslovakia, 1921-92) 對國家領導地位的喪失。他們還擔心捷克最終會退出華沙公約組織，因此必須終止杜布切克民主化改革。因此，莫斯科決定透過華沙公約軍事組織的名義下，對杜布切克的民主改革進行打擊。4 月 19 日與 23 日，蘇聯國防部副部長兼華沙公約組織總司令雅庫鮑夫斯基 (Ivan Yakubovsky, 1967-76) 先後訪問了東德、波蘭與保加利亞，請求這些國家的武裝部隊參與「多瑙河行動」。

到了 5 月，蘇聯在捷克斯洛伐克邊界附近的軍事調動引發了美國政府的關切。國務院政治事務次卿尤金·羅斯托 (Eugene V. Rostow, 1966-69) 表示，若不對蘇聯發出私下的關切訊號，將是一個嚴重的外交錯誤，過去美國未能阻止 1948 年捷克斯洛伐克的共產黨政變，就是對蘇聯的知訊掌握不夠；他表示當前情勢與過去不同，蘇聯對捷克斯洛伐克的行為可能會危及美蘇之間的「緩和」政策，他因此提出下列三點供參考 (FRUS, 1964-1968b: 60)：

- (1) 與蘇聯駐美大使多布里寧 (Anatoly Dobrynin, 1962-86) 會面，詢問

蘇聯軍事調動意圖，並表達美方關切。

(2) 強化與北約盟國的政治協商機制，密切討論此事，並考慮成立高層特別小組，共同研究應對策略。

(3) 透過北約加強對該地區的監控，必要時進行適當的軍事示威。

在檢視上述電報時，可以看出尤金·羅斯托在面對捷克斯洛伐克局勢時，主張透過北約保持低調，避免過度反應。美國希望避免過度國際化捷克問題，以免激化東西方對立。整體而言，國務院的核心決策官員，包括尤金·羅斯托與魯斯克，皆將當前局勢的解讀焦點放在「緩和」政策之上，試圖透過北約盟國展現外交上的「大國協調」姿態，以維持美蘇關係的穩定與緩和進程。

魯斯克主導以北約為外交手段來回應蘇聯對捷克斯洛伐克的威脅已經成形，其於 5 月 11 日發給駐美北約代表團的電報中，指導北約代表團在面對捷克局勢時，採取審慎而協調的一致立場，避免美國或北約被視為介入東歐內政；美國戰略考量除了防止將捷克事件國際化，避免升高東西方對立，也有助於維持北約內部的穩定。這展現了美國在危機中的外交克制；然而，此電報的具體建議包括（FRUS, 1964-1968c: 62）：

(1) 透過北大西洋理事會（North Atlantic Council, NAC）及政治顧問（Political Advisers, POLADs）機制交換情報。

(2) 整合各國觀察報告以評估蘇聯動向。

(3) 對外避免公開譴責或召開特別會議，以防刺激蘇聯。

(4) 媒體回應僅限事實性陳述，避免政治性評論。

布里茲涅夫在接見捷克斯洛伐克共產黨國民議會主席約瑟夫·斯姆爾科夫斯基（Josef Smrkovský, 1968）表示：蘇聯根本沒有干預捷克內政的想法；隨著捷克共產黨代表大會將近，蘇聯對於捷克斯洛伐克「民主化」的改革，感到日益不安與警惕。蘇聯擔憂杜布切克推動的「有人性面孔的社會主義」將削弱共產黨對社會的控制，並可能引發其他東歐衛星國仿效，所以不斷地對杜布切克施加壓力。另外一方面，諸多例子顯示蘇聯的行為非常令人起疑竇，例如：當華沙條約組織演習結束後，蘇聯部隊延遲撤離；第二，蘇聯、東德、波蘭、匈牙利和保加利亞共產黨近期致捷共的函件；再者，蘇

聯加強對捷克斯洛伐克自由派支持者的攻勢，並暗示將支持所謂真正的社會主義者（FRUS, 1964-1968d: 65）。筆者認為，雖然蘇聯表面上不干預捷克斯洛伐克，蘇聯仍在其他方面施加影響力。杜布切克所帶領的民主化運動的確在挑戰蘇聯的領導地位，令其感到不安。

7月12日，國務院針對捷克斯洛伐克局勢惡化、蘇聯進一步干預時，聯合國（United Nations）可能扮演的角色與美國應採取的外交立場；倘若蘇聯重返布拉格或捷克政府向國際社會求援，可以透過聯合國塑造國際輿論以及揭露蘇聯侵略行為；美國不宜主動提出議題，以免被視為干預東歐內政；最理想的做法是由捷克斯洛伐克或相對友善的鄰國（如羅馬尼亞、南斯拉夫）提出議案，美方則在外交上予以支持。國務院所提出的聯合國介入的應變選項，見（表2）（FRUS, 1964-1968e: 66）

表 2 聯合國 3 種介入選

介入模式	描述	優點與限制
秘書長倡議	由聯合國秘書長主動提出，呼籲國際社會關注捷克斯洛伐克局勢。	優點：可迅速引起國際關注，提升議題的國際能見度。 限制：需謹慎處理，以免被視為外部干預。
安理會決議	由安理會成員提出，討論並可能通過對捷克斯洛伐克局勢的正式立場或行動。	優點：具有正式的國際法律效力，能夠發出強烈的國際信號。 限制：蘇聯擁有否決權，可能阻撓有效決議。
聯合國大會討論	在聯合國大會上進行討論，表達國際社會對捷克斯洛伐克局勢的關切與立場。	優點：能夠廣泛反映國際社會的意見，對蘇聯施加道德與政治壓力。 限制：無強制執行力，僅具象徵意義。

上述文件顯示，魯斯克主導的國務院對於蘇聯軍事介入捷克斯洛伐克是有一套應變的規劃，即透過聯合國形成國際輿論來譴責蘇聯軍事行動。

然而，國務院也不鼓勵由美國親自主導聯合國內的提案，反而是鼓勵相對友善的鄰國進行提案主導。美國對於支持東歐民主化運動與遏制蘇聯擴張之間，採取一種「有限支持、間接施壓」的戰略模式，試圖在兩種外交政策目標中取得平衡。

詹森總統（Johnson, 1971）於 8 月 19 日時，接到多布里寧的來電，旨在討論未來 10 月 15 日來莫斯科討論和平使用核子武器的議題，就對捷克斯洛伐克的問題感到不安。8 月 20 日，50 萬華沙公約成員國軍隊入侵捷克斯洛伐克，詹森政府在「緩和」政策下，最好的回應莫過於聯合國的抗議以及延遲核子軍備控制協議的訪問。然而，詹森政府在「布拉格之春」議題上採消極不介入立場，延續「緩和」政策的基本邏輯，但也顯示出美國在東歐危機中面對盟邦與蘇聯間權衡的困境。

值得注意的是，1968 年華沙公約組織共有八個成員國²，其中羅馬尼亞、阿爾巴尼亞與捷克斯洛伐克（即被入侵國）並未參與「多瑙河行動」。就羅馬尼亞而言，羅馬尼亞總書記西奧塞古（Nicolae Ceaușescu, 1965-89）奉行獨立自主的外交政策，拒絕蘇聯的干涉。他於 1968 年 8 月 21 日強力抨擊蘇聯的行動，主張社會主義國家應尊重他國主權（Williams, 1997）。另外，阿爾巴尼亞自 1960 年代中期與蘇聯決裂，轉而親中，強烈反對蘇聯的軍事干預，並 1968 年退出華沙公約（Skilling, 1976）。華沙公約組織的分歧顯示出內部的矛盾，更挑戰布里茲涅夫的社會主義國家主權有限論，導致東歐集團內部主權自主與蘇聯家長式作風的緊張關係。

伍、結論

本研究以用理性行為模型為研究途徑，探討 1968 年詹森政府對「布拉格之春」的認知與對策，聚焦於總統決策風格、官僚互動與外交議題排序。研究發現，詹森政府在「布拉格之春」議題上採消極不介入立場，期望透過

² 華沙公約組織成員國包括：蘇聯、波蘭、東德、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞與捷克斯洛伐克。

聯合國施加外交壓力，係因為關鍵決策官僚認為介入的風險高於獲益，完全不符合國家利益。

「緩和」政策是詹森外交的核心，東歐問題則屬次要層級。面對「布拉格之春」，詹森將軍備控制與核不擴散條約置於首位，以維持冷戰穩定為目標。消極反應並非道德失誤，而是出於現實考量：越戰已耗盡美國資源，無力在東歐開闢新戰線。詹森試圖藉聯合國與北約維持形象上的回應，但實質上維持不干預立場。

本研究有三大貢獻：首先，運用理性行為模型檢視詹森政府對「布拉格之春」的決策邏輯，指出其「不作為」乃理性選擇下的結果，而非外交失能。此外，Allison 與 Zelikow 以官僚行為模型分析詹森總統在越南的決策過程中，發現「團體迷思」現象；然而，相同的決策官僚在本案例中，並未有議價協商的情況發生；第二、在文獻上，結合《美國外交關係文件集》與決策官僚回憶錄，看出詹森政府內部在「緩和」政策上的高度認知一致，補足過往研究之不足；第三、以個人、國內與國際三層級整合詮釋美國對東歐危機的有限回應，說明總統領導風格與國內壓力如何塑造冷戰下的戰略克制。

參考文獻

- Allison, Graham T., and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison Wesley Longman.
- Barber, James D. 2009. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. New York: Pearson Education.
- Beam, Jacob D. 1978. *Multiple Exposure: An American Ambassador's Unique Perspective on East-West Issues*. New York: W. W. Norton.
- Bischof, Günter, Stefan Karner, and Peter Ruggenthaler, eds. 2010. *The Prague Spring and the Warsaw Pact invasion of Czechoslovakia in 1968*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- Brands, Henry W. 1995. *The Wages of Globalism: Lyndon John and the Limits of American Power*. New York: Oxford University Press.
- Brands, Henry W. 1998. "The World in a World: The Rise and Fall of Détente," *Rhetoric and Public Affairs*, Vol. 1, No. 1, pp. 45-60.
- Brands, Henry W. 2006. "Progress Unseen: U.S. Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963-1968," *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 2, pp. 253-85.
- Cutler, Robert. 1956. "The Development of the National Security Council." *Foreign Affairs*, Vol. 34, No. 3, pp. 441-58.
- Helms, Richard, and William Hood. 2003. *A Look Over My Shoulder: A Life in the Central Intelligence*. New York: Random House.
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1964-1968a. "Telegram From the Department of State to the Embassy in Czechoslovakia." *Eastern Europe*, Vol. 17, Doc. 55 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v17/d55>) (2025/10/1)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1964-1968b. "Telegram From the Department of State to the Embassy in Czechoslovakia." *Eastern Europe*, Vol. 17, Doc. 60 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v17/d60>) (2025/10/1)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1964-1968c. "Telegram From the Department of State to the Mission to the North Atlantic Treaty Organization." *Eastern Europe*, Vol. 17, Doc. 62 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v17/d62>) (2025/10/1)

- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1964-1968d. "Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State." *Eastern Europe*, Vol. 17, Doc. 65 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v17/d65>) (2025/10/1)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1964-1968d. "Paper Prepared in the Department of State" *Eastern Europe*, Vol. 17, Doc. 66 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v17/d66>) (2025/10/1)
- François, David. 2020. *Operation Danube: Soviet and Warsaw Pact Intervention in Czechoslovakia, 1968*. Warwick: Helion & Co.
- Garthoff, Raymond L. 1985. *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Greenstein, Fred I. 2009. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. Princeton: Princeton University Press.
- Henderson, Phillip G. 1988. *Managing the Presidency: The Eisenhower Legacy: From Kennedy to Regan*. New York: Routledge.
- Hoxie, R. Gordon. 1982. "National Security Council." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 12, No 1, pp. 108-13.
- Janis, Irving L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Johnson, Lyndon B. 1971. *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Kaplan, Lawrence. 2004. *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance*. Westport, Conn.: Praeger.
- Luers, William H. 1990. "Czechoslovakia: Road to Revolution." *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2, pp. 77-98.
- Mawer, Simon. 2018. *Prague Spring*. London: Little, Brown Book Group.
- McMahon, Robert J. 2003. *The Cold War: A very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- McNamara, Robert S. 1968. *The Essence of Security: Reflections in Office*. New York: Harper & Row.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Regan*. New York: John Wiley & Sons
- Ouimet, Matthew J. 2003. *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet*

- Foreign Policy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Rostow, Walt W. 2003. *Concept and Controversy: Sixty Years of Taking Ideas to Market*. Austin: University of Texas Press.
- Rupnik, Jaques. 2018. "Prague Spring 1968 at 50." *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review*, Vol. 54, No. 3, pp. 435-41.
- Rusk, Dean. 1990. *As I Saw It*. New York: W. W. Norton & Co.
- Shea, Jamie. 2016. "1979: The Soviet Union Deploys Its SS20 Missiles and NATO Responds." (https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_139274.htm) (2025/11/5)
- Singer, David J. 1961. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations." *World Politics*, Vol. 14, No. 1, pp. 77-92.
- Skilling, Harold G. 1976. *Czechoslovakia's Interrupted Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Stoneman, Anna J. 2015. "Socialism with a Human Face: The Leadership and Legacy of the Prague Spring." *History Teacher*, Vol. 49, No. 1, pp. 103-25.
- Williams, Kieran. 1997. *The Prague Spring and Its Aftermath: Czechoslovak Politics, 1968-1970*. Cambridge: Cambridge University Press.

Johnson and Prague Spring of 1968: Leading Bureaucrats' Perception and Response

Yu-Cheng Teng

Council Member, Taiwan International Studies Association, Taipei, TAIWAN

Abstract

This article examines the perceptions and responses of the Johnson administration during the “Prague Spring” in 1968 and analyzes its decision-making process. Using the Rational Actor Model as the primary analytical framework, this article explores how key U.S. policymakers reacted to the Soviet Union’s military intervention in Czechoslovakia. The decision not to intervene militarily was not a diplomatic failure but a calculated strategic choice based on rational assessment. Confronted with a Soviet-led operation amid the height of the Vietnam War and growing domestic political pressure, President Johnson aimed to address the Prague Spring crisis through the U.N. while avoiding direct confrontation with the Soviet Union. Drawing upon *The Foreign Relations of the United States* (FRUS) series and primary sources from key policymakers—including Secretary of State Dean Rusk, National Security Advisor Walt , this article demonstrates the administration’s internal consensus and consistency in pursuing the Détente policy. The Rational Actor Model effectively explains the Johnson administration’s limited response during the Prague Spring, reflecting strategic calculations of coexistence and competition with the Soviet Union within the Cold War context. The article has found that the administration’s passive, non-interventionist stance stemmed from the belief among key decision-makers that the risks of intervention outweighed the potential gains and thus ran counter to U.S. national interests.

Keywords: Lyndon B. Johnson, Prague Spring, Rational Behavior Model, Détente, U.S.-Soviet relations