發佈：2013-03-11, 週一 17:06
點擊數：13226

壹、前言

美國國家安全會議設於1947年。它儼然成為美國總統在外交、國防等國家重大安全議題決策的機關。除艾森豪總統每星期召開國安會之外，幾乎每位總統在一個月內會召開一次至二次的國家安全會議。美國國家安全顧問不必經過參議院的任命同意，不必出席國會聽證會，而與總統見面接觸的時間，常常甚於國務卿或國防部長。柯林頓總統在八年之內，國家安全顧問的職務在第一任期由雷克(Anthony Lake)，第二任期由柏格(Sandy Berger)擔任。繼任的小布希總統也在八年之內，任用兩位國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)與海德利（Stephen Hadley）。他們四位在該職務的任期較長，也沒有明顯與國務卿或國防部長有爭議或衝突，但國家安全會議的幕僚人數由1993年的57位，增加至2000年的100位，而使得國家安全會議成為一個因應各種安全威脅的最高權力機關。自美國國家安全會議成立以來，美國總統在個性、風格、用人、決策等的差異，使國家安全會議歷經草創、建制化、國家安全顧問個人角色凸顯等不同階段。台灣的國家安全會議以美國為學習對象，美國的運作對台灣有借鏡之處。

貳、總統的角色

美國國家安全會議成立以來，法定成員為總統、副總統、國務卿、國防部長，法定軍事顧問是參謀首長聯席會議主席，法定情報顧問是中央情報局局長。以歐巴馬總統為例，除了這些法定成員與顧問之外，他納入財政部長、司法部長、國土安全部長、駐聯合國代表、白宮幕僚長、經濟政策總統助理、白宮幕僚長、國家安全顧問等人出席國家安全會議，而其他部會首長在適當、需要時亦會被邀請出席。

由於國內外經濟議題影響美國國家安全，柯林頓總統任內設立「國家經濟會議」（National Economic Council），「經濟政策總統助理」就外交與國內經濟政策，負責加以協調，就如同國家安全顧問就外交與安全議題加以整合統籌一般。「國家經濟會議」的幕僚必須同時向國家安全顧問與「經濟政策總統助理」報告。由於柯林頓總統對非傳統安全議題的重視，國家安全會議處理較多全球性、多邊與廣義的安全議題，而不僅限於軍事安全議題。2001年911事件之後，小布希設立「國土安全會議」（Homeland Security Council）因應恐怖主義的威脅。歐巴馬政府除了召集國家安全會議，亦不定時主持「國家經濟會議」及「國土安全會議」。

總統是國家安全會議運作方式能否成功的最主要關鍵。每一位總統尤其是不同政黨之間的政黨輪替，總是想與前任總統國安運作方式有所不同，有時卻忽略承繼或建立機構記憶（institution memory）的重要性。1993年1月20日，柯林頓總統就職當天，發佈第一號「總統決策指令」（Presidential Decision Directive，PDD），取代老布希政府「國家安全指令」（National Security Directive），並以「總統評估指令」（Presidential Review Directive，PRD）取代老布希政府「國家安全評估」（National Security Review）。歷任美國總統也會有不同名稱的國安文件代號（請見表1）。例如，歐巴馬總統一上任，即發表「總統政策指令」（Presidential Policy Directive）第一號文件，針對國家安全會議體系的組織與運作下達指令。

表 1 歷任美國總統國家安全會議文件名稱

Phoca PDF

杜魯門	國家安全會議文件（National Security Council papers）
艾森豪	國家安全會議文件
甘迺迪	國家安全行動備忘錄（National Security Action Memorandum）
詹森	國家安全行動備忘錄
尼克森/福特	國家安全決策備忘錄（National Security Decision Memorandum)
卡特	總統指令（Presidential Directive)
雷根	國家安全決策指定（National Security Decision Directive）
老布希	國家安全指令（National Security Directive）
柯林頓	總統決策指令（Presidential Decision Directive）
小布希	國家安全總統指令（National Security Presidential Directive）
歐巴馬	總統政策指令（Presidential Policy Directive）

歐巴馬在「總統政策指令」之下有「總統研究指令」（Presidential Study Directive, PSD）針對具體政策先進行更深入的調查（請見表2）。

表2 歐巴馬「總統研究指令」

PSD 1	國土安全及反恐	2009/2
PSD 2	太空活動	?
PSD 3	國家太空政策評估	2009/5
PSD 4	2010 核武態勢評估	2009/5
PSD 5	未公開	?
PSD 6	2010 四年期國防評估（QDR）	2009/7
PSD 7	美國全球發展政策	2009/8
PSD 8	出口管制改革	2009/12
PSD 9	強化美軍家庭達成美國承諾	2010/5
PSD 10	設立防止與因應暴行跨部會委員會	2011/8
PSD 11	中東及北非政治改革	2010/8

總統任命國家安全顧問，不需美國參議院同意。美國國家安全顧問背景有學者專家，例如尼克森政府的季辛吉（Henry Kissinger）、卡特政府的布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)、小布希政府的萊斯(Condoleezza Rice)。歐巴馬上台，對軍事事務不夠熟悉，使他決定任用軍人背景的瓊斯（James Jones）擔任國家安全顧問，卻因其無法融入整個國安團隊，而於2010年10月離職。國家安全會議沒有限制高階軍領擔任國家安全顧問，但是現職的鮑爾（Colin Powell）出任國家安全顧問之後，又當了參謀首長聯席會議主席，引發軍中倫理與國家安全事務運作適當與否的議論。總統有時喜歡任命了解政治、敏感政治運作的通才，擔任國家安全顧問。歐巴馬總統任命多尼隆(Tom Donilon)即為一例。

Phoca PDF

參、 國家安全顧問的角色

國家安全顧問是整個國家安全會議運作的掮客，呈給總統最重要的議題，傳遞其他國家安全相關首長的觀點，擬定可行的選項與利弊風險評估。國家安全顧問以總統角度，不受部會組織觀點的侷限，總統是國家安全顧問唯一的老闆。國家安全顧問必須監督各部會執行總統的國家安全政策。國家安全顧問在危機處理扮演特殊、積極的角色，在總統與部會之間快速傳達指令或進行協調。國家安全顧問也要不時提出新觀念、倡議，使總統在國家安全事務上有寬廣視野與具體內容。國家安全顧問也需讓總統知曉國際事件、國會動向，是否會影響到政策推動的優先性。國家安全顧問在危機處理團隊之中，最需要的是想法彈性，維持參與、警覺、戰略焦點，也要有寫作技巧及平衡而不偏聽。

國家安全顧問是決定國家安全事務能否運作成功的關鍵角色。柯林頓政府國家安全顧問雷克認為，國家安全顧問除需扮演一位忠實掮客之外，需主導國家安全政策過程的演進，甚至在需要時需是一位行動者。雷克認為由於後冷戰時代安全議題複雜化，致使國家安全顧問需扮演某些行動參與者的角色，尤其是在反制恐怖主義攻擊行動上的整合，因為只有白宮有能力，也可以協調反恐的作為。雷克雖然行事低調，但也取得對華政策的發言權。雷克的一項特徵是，他喜歡安排國外的訪客會見柯林頓總統，而在此一場合通常有副總統高爾（Al Gore）、副總統國家安全顧問赫斯（LeonFuerth）、白宮幕僚長、國家安全會議資深主任也會在場記筆記。這增加總統行程安排在取捨上的複雜性，也引起部分白宮幕僚的抱怨。

柯林頓第二任期的國家安全顧問柏格，在1997年3月接任後數月，接受電視專訪的次數，就超過雷克在4年任內接受專訪的紀錄。儘管如此，柏格與國務卿歐布萊特（Madeleine Albright）的關係，並未出現緊張。他在接受媒體專訪之前，也會透過電話與其他國家安全首長與幕僚群，先溝通意見，以免因政策發表意見過於突然，而影響到其他機構的運作。由此可見，美國國家安全顧問公開說明國家安全政策，不必然導致與國務卿之間關係的緊張。尼克森政府國家安全顧問季辛吉與國務卿羅吉斯（William P. Rogers）之間的緊張，很大原因是季辛吉個人的因素。

柏格的一項特徵是他有撰寫總統演講稿的經驗，這使他負責草擬柯林頓總統重要外交政策的演講，並在國家安全會議內設有五位撰稿的幕僚群。最難得的是，他為總統或他自己準備的演講稿在發表之前，通常會給國務卿及其他白宮顧問一份草稿，徵求他們的意見，而國務卿歐布萊特也會將她的演講稿送請柏格表示意見。這種政策聲明發表之前的聯繫與溝通，是柯林頓國家安全會議的一項優點。

國家安全顧問親自參與涉外事務的談判，可清楚傳遞總統的意願，但需是非常少數的特例，而且要知會其他閣員如國務卿、國防部長之下進行，才不會造成職權上的衝突。雷克在1995年夏天調整美國對波士尼亞的政策，並負責向北約盟邦解說美國的政策，即是有上述的考量。雷克與柏格能夠與兩位前後國務卿克里斯多福(Warren Christopher)、歐布萊特或國防部長裴利（William Perry）、柯亨(William Cohen)相安無事、彼此合作，在於雷克與柏格經常與國務卿、國防部長保持密集定期聯繫，甚至連中低幕僚之間的聯繫也十分頻繁。柏格每週一次與國務卿歐布萊特、國防部長柯亨進行ABC（三人姓的縮寫）「午餐會」，與歐布萊特、柯亨、中央情報局局長泰內特（George Tenet）、參謀首長聯席會議主席謝爾頓（Henry Shelton）、美國駐聯合國大使李察遜（Bill Richardson），每週一次「早餐會」。柏格與歐布萊特更是每天通話三至四次。

國家安全顧問與國務卿、國防部長的關係，在尼克森、卡特政府經常處於緊張、衝突的狀態，導致羅吉斯、范錫（Cyrus Vance）兩位國務卿的辭職。但是，柯林頓時期的國家安全會議成

Phoca PDF

員，部會首長在國家安全重要議題上有較高的共識。他的兩位國家安全顧問雷克與柏格在國家安全幕僚團隊中是忠實的掮客，而非獨霸的要角或軟弱的角色，是可以與國務卿、國防部長共事的同儕。小布希政府國家安全顧問萊斯雖與國務卿鮑爾（Colin Powell）、國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)維持良好合作關係，但被批評與總統交從過密，使其無法扮演超然的角色。國安首長之間會有工作表現競爭，但緊張關係得以避免、工作關係可合作密切，全靠國家安全顧問的個性及其運作技巧。

肆、 國家安全會議的組織與運作

老布希總統為美國國家安全會議建立一個組織架構，至今歐巴馬總統仍加沿襲。老布希柯林頓政府的國家安全會議有三項機制：「首長會議」（Principals Committee）、「次長會議」（Deputies Committee）、8個「政策協調委員會」（Policy Coordination Committees）。柯林頓政府除了「首長會議」、「次長會議」，另設「跨部會工作小組」（Interagency Working Groups）。部長層級的「首長委員會」，在沒有總統參與的情況下討論國家安全相關議題。「次長委員會」是次長層級協調與評估的論壇。國家安全會議旨在統籌各相關部會，因此設有「部際工作小組」並經常召開，針對總統決策的執行加以評估與協調。柯林頓政府「次長委員會」每星期召開一次，由副國家安顧問柏格負責召開，與副國務卿、副國防部長密切協調與諮商。

柯林頓政府任內由於發生奧克拉荷馬市、世界貿易中心的爆炸案，因此，在第62號「總統決策指令」中，決定在國家安全會議設置「安全、基礎設施防護與反恐怖主義國家協調官辦公室」（the Office of the National Coordinator for Security, Infrastructure Protection andCounter-Terrorism）。柯林頓政府的國家安全會議，共有19位區域與功能性小組的資深住任，輔佐國家安全顧問及兩位副國家安全顧問。這19位資深主任包括：行政秘書、非洲事務、歐洲事務、國防暨武器管制、亞洲事務、情報計畫、美洲事務、國際經濟事務、國際衛生事務、法律顧問、立法事務、多邊暨人道事務、近東暨南亞事務、不擴散暨出口管制、新聞聯繫、俄羅斯烏克蘭暨歐亞事務、東南歐事務、撰稿、跨國威脅等。

冷戰結束的國際環境及非傳統安全議題的重要性，導致柯林頓任內的國家安全會議人數增加到前所未有的紀錄。柯林頓政府時期的國家安全會議，就幕僚人數與之前人數最多的1980年代（70多人）及與老布希政府（40多人）相比，明顯大幅增加。在1999~2000 年，幕僚人數約達100人，若加上行政助理與實習生，人數約達200名左右。柯林頓政府的國家安全會議較像是政府的一個機關，處理每天鉅細靡遺的外交政策，而較不像是在各部會涉及國家安全政策之中扮演一個協調與整合的組織。在柯林頓政府任內新增的幕僚機制，包括：東南歐事務、演講撰稿、新聞聯繫、多邊與人道事務、跨國威脅、國際衛生等小組。其中，以跨國威脅小組的幕僚就達40人之多。依估計，國家安全會議約有三分之一的幕僚，處理非傳統性安全的議題。

小布希總統一上任之後，將國家安全會議的幕僚而降至約70名，將主管醫療衛生、環保、難民及其他人道事務的小組合而為一，名為「民主、人權與國際運作」小組，並將立法事務與聯繫的國家安全會議幕僚大幅裁減，回歸到白宮的業務。小布希政府將柯林頓政府的「跨部會工作小組」變成老布希時代的「政策協調委員會」，而各委員會的主席視議題，由國家安全顧問、國務卿、國防部長、財政部長指定人選擔任，正式廢止「跨部會工作小組」。然而，「政策協調委員會」在國家安全政策之上，仍扮演每日跨部會協調的角色。

Phoca PDF

歐巴馬政府除了「首長會議」、「次長會議」之外，有「跨部會政策委員會」（Interagency Policy Committees），由助理國務卿主持區域性問題，國安會資深主任則主持功能性議題的因應。基本上，與柯林頓政府相同。以歐巴馬政府在宣布2010年1月宣布對台軍售為例，先在由副國家安全顧問多尼隆主持的「次長委員會」，然後在瓊斯主持的「首長委員會」確認後通過。歐巴馬政府除國家安全會議之外，加上國土安全會議、國家經濟會議，在白宮體系下處理國家安全事務的人員約有320位。一般而言，民主黨政府擴充，共和黨精簡，但911事件之後加上非傳統安全議題的擴大，國家安全會議人員精簡有其困難。

若國家安全會議能讓許多原是政府部會負責的工作，回歸各部會，而不使自身成為一個政府的機關，當會避免許多的困擾。柯林頓的國家安全會議顯然反其道而行。國家安全會議應注意的是長期戰略的規劃、及早預防可能出現的危機、協調整合資深官員的活動、擬定各項重大決策建議、追蹤政策執行的情形。一旦國家安全會議成為每日運作、短線因應的機關，就會只看到緊急而非重大與重要事項。柯林頓政府國家安全會議設置自己的新聞聯絡、國會立法聯繫小組，而不是將這些職權交給白宮新聞幕僚或其他部會。國家安全會議設置自己的聯絡、新聞幕僚，固然可以更有效傳遞總統或國家安全會議的決策，但可能被批評為重視包裝、表層，而非實質的內涵。

伍、 對台灣的啟示

台灣的國家安全會議設立於1967年，在此之前已有國防會議的運作（1951/2~1967/2），但真正到了李登輝才算是進入了現代化的國家安全會議。類似美國的國家安全會議機制或運作，在李登輝總統之後的國家安全會議出現雛形，例如高層會議，使國安會成唯一個匯集、綜合甚至是整合的機關。台灣的國家安全會議在組織運作上，雖有部會協調機制，不過類似美國的「次長委員會」或「跨部會工作小組」，在功能發揮上仍有其不足之處。

柯林頓總統國家安全會議最大的特點在於擴大傳統國家安全的範疇，大幅提升經濟安全的重要性。台灣的國家安全會議運作也相去不遠。雖然台灣的國家安全會議組織法侷限國家安全在外交、國防、兩岸及國家重大變故事項，但2003年SARS新興重大傳染疾病、2009年「八八水災」的教訓，使國安會介入因應與處理。馬英九執政之後因兩岸關係緩和，因應傳統安全領域的比例下降，轉而在非傳統安全威脅處理上有更多的著墨。台灣的國家安全會議在2003年組織法修訂之後，進用研究人員近30名，也使國安會的人數大幅增加。

一般而言，台灣的國家安全會議秘書長不接受記者訪問，遑論上電視為政策辯論，屬於幕後的幕僚，有時連國安會發言人角色亦未常態建制化。台灣的國家安全會議秘書長由於接近總統核心，與國家安全部會首長既有統合也有協調，更有競爭表現的關係。台灣的國家安全秘書長或有替總統彙整演講稿，卻少有單獨為總統撰稿的例子。台灣的國安會官員經常安排或陪外賓晉見總統，不過總統也可略過國安會官員接見外賓。

台灣的國安會幾無留用前朝的人才，美國亦是如此。在台灣有藍綠對峙、美國則有紅藍對抗。此一現象雖可以理解，
但是台灣人才庫少，外有中國亦敵亦友的
威脅認知混亂，沒有美國的諸多條件，因此無論在研究員或專家諮詢上，不應過度排他，導致同質性思考。陳水扁總統第二任任期，馬英九總統任內，此一窄化國安思考的現象愈來愈明顯。

作者林正義為中央研究院歐美所研究員

Phoca PDF

發佈：2013-03-11, 週一 17:06
點擊數：13226

Phoca PDF

發佈：2013-03-11, 週一 17:06
點擊數：13226

Phoca PDF