通識研究集刊　第　五　期
2004 年 6 月　頁 101　128
開南管理學院通識教育中心

美國國家安全顧問與國務卿於外交決策制定過程中之競爭關係

林廷輝*

摘　要

本篇論文旨在探討美國國家安全顧問與國務卿於美國外交政策制定過程中的競爭關係。美國國會在 1947 年通過《國家安全法》(National Security Act)，設立國家安全會議，會議幕僚長國家安全顧問便成為美國總統制定有關國家安全議題之最佳政策謀士，由於美國為一總統制國家，總統擁有外交與國防上之實權，因此自二次大戰以來，總統時常不經過傳統職掌外交事務之國務院，越過國務院而採取任何的外交行動。國家安全顧問是總統外交政策諮詢的對象，國務卿則是領導外交部門，負起執行外交政策的機構。然而，由於國家安全顧問是總統身邊的幕僚，因此能夠提供總統及時迅速的情報，國務卿則因國務院傳統官僚體系僵化的運作過程而受到束縛，常無法滿足總統的需要。倘國家安全顧問被倚重時，尼克森總統時期的季辛吉現象便可能再度出現。

國家安全顧問與國務卿的競爭是既存的事實，然而兩者並非完全是對立的，有時亦有合作，對國家安全與國家利益則是有正面的意義，為達成此一目標，總統的態度便成了關鍵。文中提出尼克森總統及老布希總統在位時之國家安全顧問為例，進一步說明並探討兩者於外交政策制定過程中之關係。

關鍵詞：美國國家安全會議、美國國務院、國家安全顧問、國務卿

---

*開南管理學院推廣教育部兼任講師，國立臺灣大學政治研究所國際關係組博士候選人

The Competition Between the National Security Advisor and the Secretary of State in the U.S. Foreign Policy Decision-Making

Lin, Ting - Hui

Abstract

This article studies on the relations between U.S. National Security Adviser and the Secretary of State in the Foreign Policy Decision-Making. The U.S. Congress has passed the National Security Act in 1947 to establish National Security Council (NSC). The Adviser gives the president advices to replace the functions of the Secretary of State because of his rapid and correct intelligence. The Department of State is the legal executive branch to carry out foreign policies, but the bureaucratic process makes it inefficient and is not able to give the president rapid and correct information. When the president put the National Security Adviser in an important position, the Kissinger's phenomenon will repeat.

It's true that the competition between the National Security Adviser and the Secretary of State, but sometimes it's possible to cooperate with each other. To deal with the foreign affairs together, the president's attitude become the key to achieve the goal.

Keywords : U.S. National Security Council, U.S. Department of State, National Security Adviser, Secretary of State

美國國家安全顧問與國務卿於外交決策制定過程中之競爭關係

林廷輝

壹、前言

第二次世界大戰結束後，1947 年美國國會通過《國家安全法》（National Security Act），設立國家安全會議，會議幕僚長國家安全顧問便成為美國總統制定有關國家安全議題之最佳政策謀士，由於美國為一總統制國家，總統擁有外交與國防上之實權，因此自二次大戰以來，總統時常不經過傳統職掌外交事務的國務院，逕自採取任何外交行動，然總統並非萬能，此時國家安全顧問便扮演重要的角色。

然而，一個僅屬顧問性質的國家安全顧問，與憲法賦予法定權力的國務院首長國務卿意見相左時，該如何協調？甚至總統該採用那一方的建言？此時，總統決策能力便顯得相當重要，綜觀美國歷史，國家安全顧問與國務卿之地位是隨著與美國總統關係是否密切來決定的。本文便試圖透過歷史檢證的方法，觀察美國自二次大戰以來國家安全顧問與國務卿在美國外交政策中所扮演之角色，繼之了解由於美國總統行事方式不同，便有不同的結果，文中分別就杜魯門、艾森豪、尼克森及雷根總統在任時，國家安全顧問及國務卿之互動進行討論。

在章節安排上，首先就國家安全顧問設立歷史沿革、法定地位及與總統之關係，對其地位之影響進行簡單描述，了解其在外交決策中之角色地位為何；繼之探討國務卿在外交決策中之法定地位與總統間之關係，重要的是國務卿扮演的是一執行單位，而非僅為顧問性質，對美國外交政策之推行保有其重要地位。之後則以尼克森及雷根總統時期對國家安全顧問與國務卿之間重視程度，來觀察彼此權勢之消漲，且提出擔任美國總統在面對此兩者競逐的行為者，其所應扮演之角色為何？結論部分則討論我國目前在外交決策過程中，面臨著國安系統與外交系

統相互角逐之現象。總之，當法定官僚機構遇上領導人身邊的顧問時，如何能在此種既競爭又合作的關係中制定良好之決策，實為國家領導展現領導智慧之處。

貳、國家安全顧問於外交政策制定過程中之角色

一、設立之沿革

1947 年杜魯門總統依據《國家安全法》設立「國家安全會議」（National Security Council, NSC）（以下簡稱「國安會」），其主要職責在於政策的整體規畫，協助主管外交政策的各部門「更有效的運作」，並提供杜魯門總統「諮詢」。[1]國安會之誕生並非總統自行要求，乃是因為國會認為第二次世界大戰後，希望行政部門之間的橫向聯繫加強而通過該法案設立。[2]國安會的誕生，主要構想是源自英國的「帝國防禦委員會」（Committee of Imperial Defense），該組織便是要協調政府最高階層之間的國家安全事務[3]，當然，二次大戰期間，美國由國務卿、戰爭部門及海軍部門領導人等組成「三方委員會」（Committee of Three），可說是國安會的前身。[4]

國安會一開始成立時，其組成分子除總統外，尚包括國務卿、國防部長、財政部長、商業部長、中情局（CIA）局長、聯席會議主席以及各軍種等相關首長，杜魯門時期之第一位國家安全顧問索爾斯是一位中立的幕後執行秘書，其工作是將有關的外交政策議案篩選、整合後，向總統提出建言。[5]這是因為杜魯門總統之國務卿相對地有較大的影響力，而杜魯門僅將國安會視之為政策建議性質的組合，他利用國安會最主要的用意在於獲取更多的想法，並促使這些想法在各個部門中互相交流。[6]1949 年，《國家安全法》進行修正，摒除了軍種首長，而增加了

[1] Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs 2nd edition* (New Jersey: Prentice Hall, 1990), p.134.
[2] Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf (eds), *American Foreign Policy: Pattern and Process, 5th edition* (New York: St. Martin' s Press, 1996), p.348.
[3] John E. Endicott, "The National Security Council: Formalized Coordination and Policy Planning," in Robert L. Jr. Pfaltzgraff ed., *National Security Policy: The Decision-making Process* (Connecticut: Archon Book, 1984), p.177.
[4] *Ibid.*
[5] 海瑞克（Hedrick Smith），劉丹曦等譯：《權力遊戲》（The Power Game）（台北：時報文化出版社，民國 80 年 6 月 30 日），頁 532。
[6] James M. McCormick, *American Foreign Policy and Process* (Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1992), p.371.

副總統的席次。[7]此外提出的是國安會與國安會系統之概念不同。（此部分則以【圖二】及【圖三】來說明尼克森總統、老布希總統時國安會及其組織狀況）。根據凱格利（Charles W. Jr. Kegley）的分類，國安會的發展大致可分成四個時期，分別是（一）早期：1947-1961 年；（二）個人化的幕僚時期：1961-1969 年；（三）白宮地位優越期：1969-1981 年；（四）近代的國安會：雷根總統以後。由於這些發展歷史內容均與總統重視國安會與否息息相關，因此留待下段「與總統之關係」一節方予討論。[8]

至於國家安全顧問，實際上正確說法應是「國家安全事務助理」，是指稱協助美國總統處理國家安全事務的一個助理職位而言，因此與總統的關係密切，往後各任的國家安全顧問其地位便隨著總統是否重視而有所起伏。國家安全顧問並非國家安全會議中正式的組成分子，他是國家安全會議幕僚群中的一個，後來由於影響力逐漸擴大，因而成為總統之重要幕僚。[9]

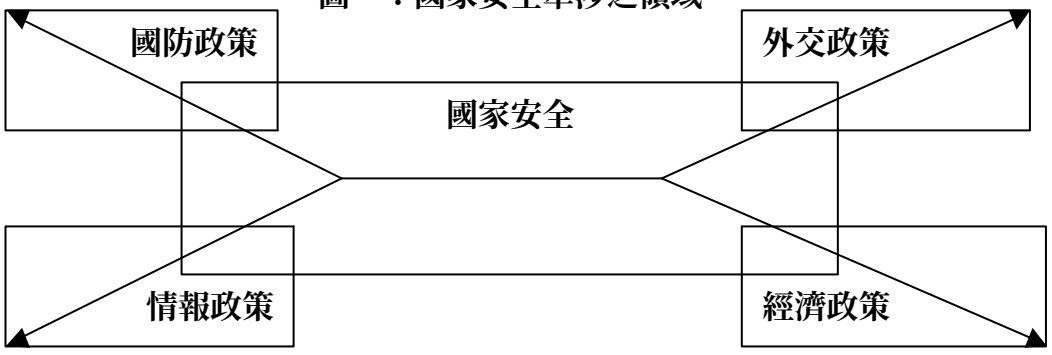
二、參與外交政策制定過程中之法定地位？

構想中的國家安全顧問是高級公僕，而非決策人士，根據《國家安全法》之規定：「國家安全會議的職責在於就有關國家安全事項，向總統提供建議，以整合內政、外交及軍事的政策，俾於發生涉及國家安全的事件時，使三軍及政府其他部會能更加有績效地合作。」[10]不過自甘迺迪總統以來，國家安全顧問功用逐漸變質，從甘迺迪總統時的邦迪（McGeorge Bundy）開始，協助總統料理國家安全事務的得力助手愈來愈捲入影響決策之中，引導總統下決定，主動提出倡議等，[11]並因此而獲取更多權勢。國家安全顧問成為政策的經理人甚至成為承辦人，扮演的不僅是制衡內閣部長勢力的政策協調者而已，已經是喧賓奪主，取代內閣部長職權。

[7] Stephen J. Cimbala, *National Security Strategy: Choices and Limits* (New York: Praeger Publishers, 1984), p.324.
[8] Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf (eds), *supra note* 2 , pp.343-66.
[9] 林岩哲：〈析論白宮國家安全顧問的角色〉《問題與研究》，第 27 卷第 3 期（民國 76 年 12 月），頁 38。
[10] *National Security Act* of 1947, Title I, Section 101(a).
[11] 同前註 5。

這種權勢的動力是顯而易見的，因為總統會將他的隨員，時常視之為自己的延伸，而將內閣閣員或各部門首長視之為難以駕馭的盟友，或是討厭的東西，甚至對他們不利，彼此親近的程度是一大主因，因此國家安全顧問在憲法上並無法定的執行能力，他頂多僅能提供總統一些建議。如前所述，因為常是總統身邊信任的人物，故在決策中甚或執行決策上擁有不可輕忽的地位。根據美國的憲法架構，在國家安全的政策上，並未明確地建立某一體系可茲總統來利用，實際上，某些美國總統便建立起自己的體系，如羅斯福總統及甘迺迪總統，他們以非正式的團體，信任這些顧問們，艾森豪、尼克森、卡特總統將政策制定的程序拉進白宮內部，也因此國家安全顧問的地位更顯得重要。[12]不過這種決策的好壞則僅能依靠國家安全顧問的才能與總統之識才能力而定，實則危險，例如雷根總統時期發生伊朗門事件便是這種悲慘下場的最佳寫照。於此，我們不禁要問，國安會在外交政策中扮演多大的角色，以及其角色要如何能發揮？在此我們以【圖一】來討論國家安全所牽涉到的領域，大致可分為國防政策、外交政策、經濟政策與情報政策等四大部分，其間相關的地方，必須要依靠國安會來進行整合與協調，這也是我們在上述一再強調的功能，這也是《國家安全法》賦予的功能之一。

圖一：國家安全牽涉之領域



資料來源：Christopher C. Shoemaker, *The NSC Staff: Counseling the Council* (Boulder, Colo: Westview, 1992), p.5.

國安會是依《國家安全法》為法源而成立，然國家安全顧問設立之法定地位

[12] Christopher C. Shoemaker, *The NSC Staff: Counseling the Council* (Boulder, Colo: Westview, 1992), p.1.

則較為特殊，計有以下四個特點：[13]

（一） 國家安全顧問不是一個正式的職稱。在美國政府組織上，並未曾列有國家安全顧問的官職，國家安全顧問僅是新聞大眾傳播界的一個慣用語，用於指稱協助美國處理國家安全事務的一個助理職位而言，當初在 1953 年艾森豪時期，最先設置的國家安全顧問乙職，其正式的頭銜為美國總統處理國家安全事務特別助理。他是一個決策階層之幕僚，而非一位事務官員。

（二） 在制度上，國家安全顧問迄無法定的地位與職權。至少在美國憲法上並無設置國家安全顧問的規定。如上所述，在美國政府中，最早有國家安全顧問的設置是在 1953 年，當初艾森豪總統為協調國安會，管理國安會事務人員，設置國家安全事務特別助理，其後又為歷屆政府所用，若說國安會法源基礎是《國家安全法》，但該法卻無設置國家安全顧問之條文規定。

（三） 國家安全顧問乙職在法定上既無明文規定，其正式職稱又一向冠以助理之名，其地位自應屬於美國總統的機要幕僚之類的人員，其進退視總統個人之需求而定，所以在任用程序上，屬於政治任命，而非法律任命，不必提經國會同意而任命，也因此在職位上並無保障，總統隨時要其離職便需離職，雷根兩任總統任期，共換了六位國家安全顧問，可見其職位隨著總統之任命而起落。

（四） 無論從原先設置目的或性質來看，國家安全顧問不應是一位高級決策者，而僅應為一行政幕僚。甘迺迪時代的邦迪以及後來的季辛吉、布里辛斯基等

表一：國家安全顧問專業職務

可為之事	尚可為之事	不可為之事
1. 向總統簡報，處理決策黑箱中外交政策； 2. 分析問題及分析選擇要項 a. 指揮情報或資訊 b. 處理部門間的課題 3. 處理總統決策過程； 4. 對總統決策進行溝通，並在決策後監督執行的作業； 5. 一般部門之間的聯繫與危機處理。	1. 謹慎建議／擁護方案。 2. 以國安會幕僚鼓勵其所擁護的方案； 3. 資訊與背景，與記者、國會、外國官員之溝通。	1. 特殊的外交協商； 2. 固定的運作任務； 3. 公開發言人； 4. 強烈地擁護某議案（除非總統已優先選擇） 5. 決策。

資料來源：I.M. Destler, “The Rise of the National Security Assistant,” in Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf (eds), *Perspectives on American Foreign Policy: Selected Readings* (New York: St. Martin’s 1983), p.262.

[13] 引用林岩哲之分析，同前註 9，頁 36-7。

人均有此種看法，他們都認為國家安全顧問應表現低茲態，從事內部行政作業，而不應走出幕前，宣揚政策，甚至執行政策，不過仍有些國家安全顧問卻走出幕前，執行原本國務卿應執行的政策，引爆了國家安全顧問與國務卿之間的不合，此部分容後再述。

由於國家安全顧問在法定地位上並不明顯，甚至可說僅為總統一諮詢顧問，是一幕僚而已，在美國憲法或聯邦法中亦無規定，因此，其職責可分為可為之事與不可為之事，特別是在政策執行面上，國家安全顧問應避免涉入，以免有干涉其他部門職責之嫌，其應扮演的角色為協調的角色。【表一】則明確歸納出稱職之國家安全顧問有所為及有所不為之專業職責。

至於國家安全顧問的角色，大致可總結為以下八種：[14]

（一） 為國家安全決策過程中的經理者（process manager）：他可建議總統召開國安會，提出各項應該受注意或深入討論的議題，會議結束後，他在不扭曲各方意見下，把各種不同意見正反具陳，呈請總統批示；

（二） 可提供總統獨立性的政策建議：以超然的立場，避免官僚中各單位片面利益訴求；

（三） 各項情報、資訊的彙編者；

（四） 監督政策執行的工作：不過這份工作有時會與副國務卿職務發生衝突；

（五） 對外談判者：這是其所應避免的，但有時卻不得不去做，如季辛吉密訪中國大陸，與周恩來等人進行會談；

（六） 危機處理者：雖無最後裁決權（因此項權力在總統手中），但在討論過程中扮演重要角色；

政策執行者：是國家安全顧問所應避免的，不過在雷根總統時代的 Robert McFarlane 及 John Poindexter 等人秘密將美國軍火賣給伊朗，一方面換回在黎巴嫩被俘的美國人質，另一方面將盈餘款項用來資助尼加拉瓜反桑定政權的游擊隊，爆發伊朗門事件，正說明了國家安全顧問直接涉及政策執行的部分。

[14] 整理自林正義：〈美國國家安全顧問的角色〉《美國月刊》，第 4 卷第 3 期（民國 78 年 7 月），頁 30-33。

三、與總統之關係

尼克森總統當政時，第一次以國家安全顧問一詞來稱呼國安會特別助理，在這之前，特別是杜魯門總統，由於其對國安會之重視程度不高，深怕總統在外交政策的權力上受到羈絆，因此刻意地低調，設立國安會特別助理是由艾森豪總統方開始，然而真正將此職務發揮地淋漓盡致的要屬尼克森總統時的國家安全顧問季辛吉了。（歷任總統國家安全顧問名單如【表二】），本節則以尼克森及老布希二位總統主政時國家安全顧問與其關係，探討彼此間之聯繫狀況。

表二：艾森豪總統以來美國國家安全顧問名單

總統	國家安全顧問（特別助理）
艾森豪	Robert Cutler（1953.3.23-1955.4.2） Dillon Anderson（1955.4.2-1956.9.1） William Jackson（1957.1.7-1958.6.24） Gordon Gray（1958.6.24-1961.1.13）
甘迺迪	McGeorge Bundy（1961.1.20-1966.2.28）
詹森	Walt Rostow（1966.4.1-1968.12.2）
尼克森	Henry Kissinger（1968.12.2-1975.11.3 自 1973.9.21 兼任國務卿）
福特	Brent Scowcroft（1975.11.3-1977.1.20）
卡特	Zbigniew Brzezinski（1977.1.20-1981.1.21）
雷根	Richard Allen（1981.1.21-1982.1.4） William Clark（1982.1.4-1983.10.17） Robert McFarlane（1983.10.17-1985.12.4） John Poindexter（1985.12.4-1986.11.25） Frank Carlucci（1986.12.2-1987.11.23） Colin Powell（1987.11.23-1989.1.20）
老布希	Brent Scowcroft（1989.1.20-1993.1.20）
柯林頓	W. Anthony Lake（1993.1.20-1997.3.14） Samuel R. Berger（1997.3.14-2001.1.20）
小布希	Condoleezza Rice（2001.1.22 迄今）

資料來源：美國白宮網站 *http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html*

（一）尼克森總統之國家安全顧問：季辛吉（Henry Kissinger）

尼克森總統上台後，國安會重新恢復成為國家安全決策的場合，國家安全顧問季辛吉取代國務卿在國家安全政策上所應扮演的角色，國安會成為可獨立於國務院及國防部之外，而自行發展出外交政策的部門，在此一背景下，季辛吉的影響力越來越大，而尼克森總統本身對國務院之信任不足，根據季辛吉的說法，尼克森當時會起用羅吉斯（William Rogers）出任國務卿，主要是因為該員不熟練外交事務，因此尼克森便可完全掌握國務院與國安會，季辛吉在擔任國家安全顧問時亦進行外交政策上的執行工作，他越過國務院而直接領導美國駐外使館辦理外交事務，因此季辛吉與羅吉斯的仇恨便由此而生。[15]

季辛吉不再僅僅是國家安全顧問，只扮演政策的協調者任務而已，而是成為外交政策的執行者，尼克森－季辛吉成為當時美國外交政策的最佳拍檔。

尼克森時期國安會制度與功能方面，其要算是推動最力的一位，他將國家安全政策重點置於未來取向，而不是窮於應付枝節問題，於是起用季辛吉擔任國家安全顧問，也由此國家安全顧問（National Security Advisor）開始正名，調整國安會的組織結構，增加幕僚人員，並把國家安全政策的研究、計畫、協調與評估作有系統的規畫及運作，【圖二】便是在國安會的組織調整上最後達成的系統架構圖，其重要的做法有：

1. 由季辛吉兼任以下六個委員會或小組主席，如「執行顧問小組」（有稱四十委員會）；[16]
2. 設立「高級審議小組」，負責審議一切有關國家安全的政策文件；
3. 設立「副首長委員會」，由副國務卿任主席；
4. 「跨部會小組」，由助理國務卿擔任主席；

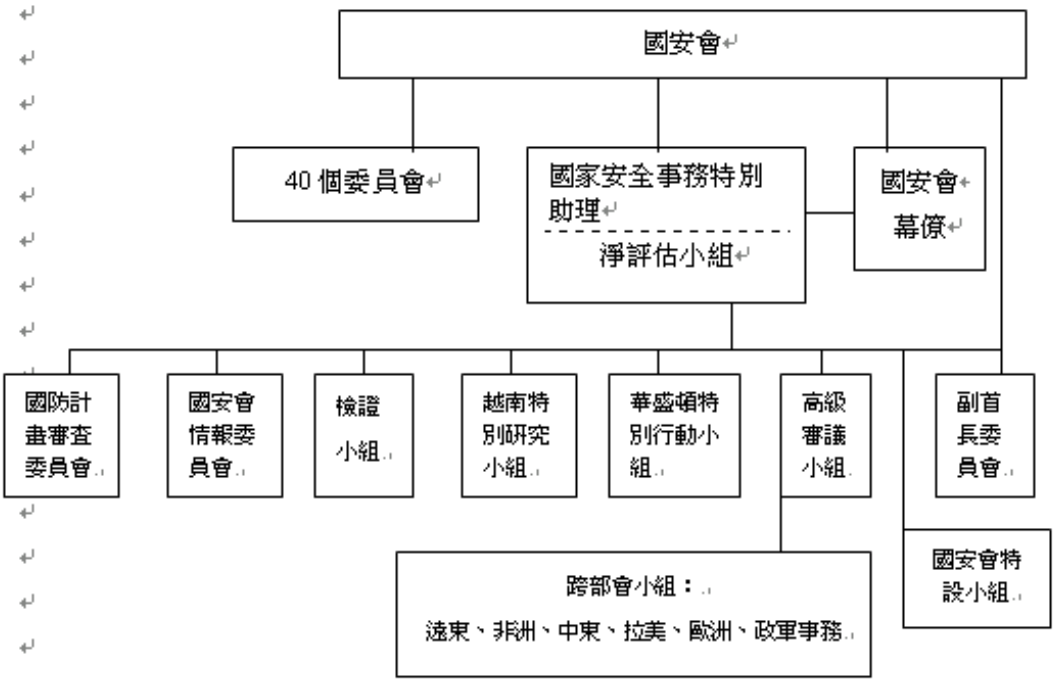
國安會已開始轉型，其在外交事務上的份量愈來愈吃重，換言之，國安會已被視為一個「政策分析」（policy analysis）與「政策選項」（policy alternative）的主要機構。同時，國安會亦被要求在問題發生前須預先擬定周密的計畫，供總統參考，至於在政策的協調與監督、國防計畫的檢討與評估各方面，

[15] 美國白宮網站 *http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html*。

[16] 「四十委員會」，該會根據 1971 年《四十法案》設立，用以規範國家特別活動，其目的在追求事權統一，協調綿密與反應迅速，行動一致。王漢國：〈美國國家安全會議的沿革與評析〉《美國月刊》，第 5 卷第 6 期（民國 79 年 10 月），頁 9-10。

國安會亦扮演相當重要的角色。

【圖二】尼克森總統時之國安會系統架構圖



資料來源：本圖摘自於 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf (eds), *American Foreign Policy: Pattern and Process, 5th edition* (New York: St. Martin' s Press, 1996), p.352.

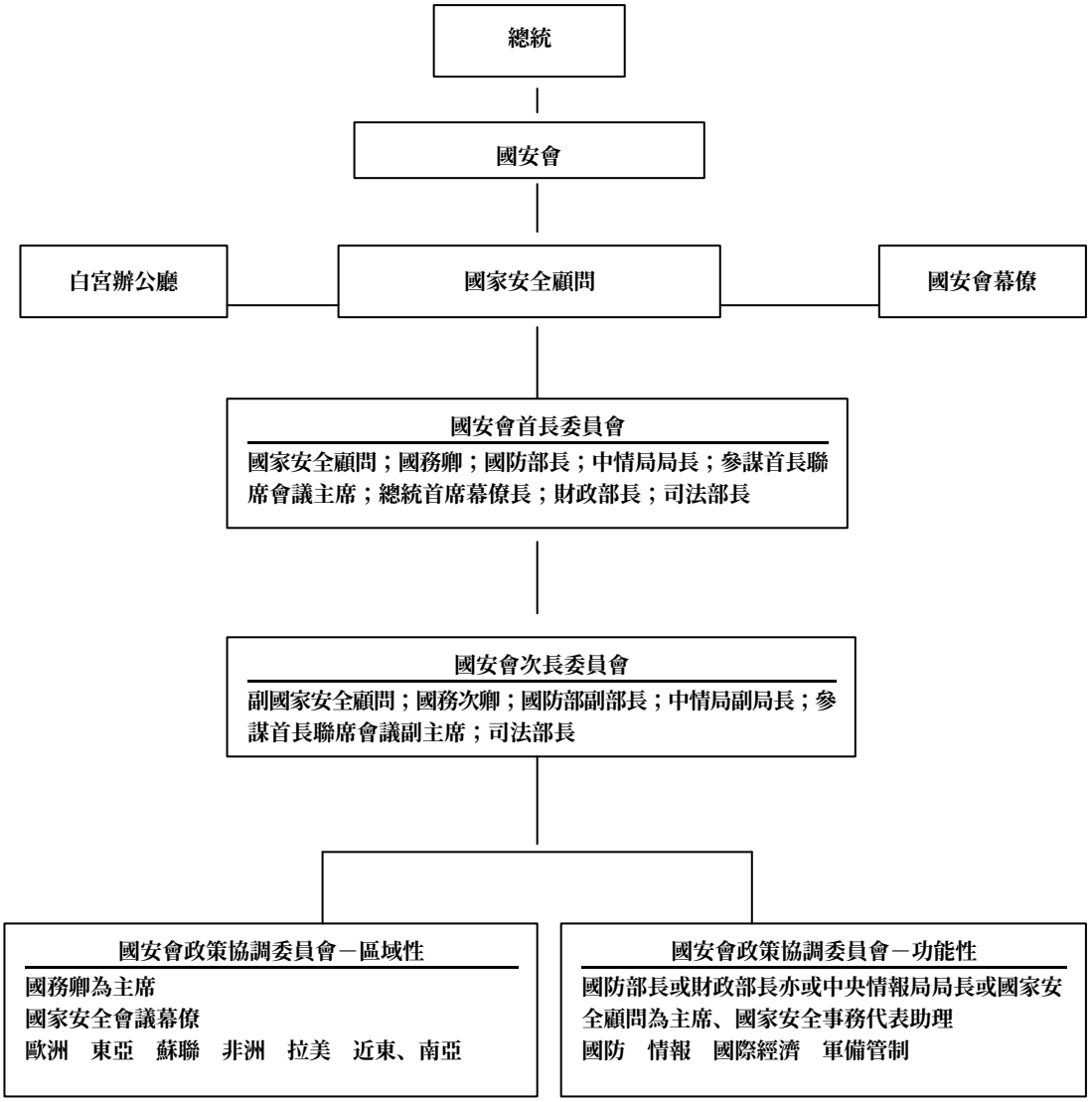
（二）老布希總統之國家安全顧問：史考克羅（Brent Scowcroft）

具有博士學位的國家安全顧問雖不乏其人，但同時具有西點軍校背景和哥倫比亞大學國際關係博士學位的國家安全顧問卻只有史考克羅一人，季辛吉認為史考克羅具有精細、技巧的特質；哈德曼（Robert Hartmann）形容史考克羅是能接受意見的技術官僚。[17]史考克羅不像季辛吉一樣那般自負或時常有創新的意見，他自己也承認沒有敏捷或創新的頭腦，但能從不好的意見中挑選出一些值得思考的觀點。可確定的是，他是一位國家安全決策的協調者，而非主控者；他重視事件的後果而非一套哲學理論，他曾於福特總統時出任國家安全顧問，任老布希的國家安全顧問則是第二次，此類型的國家安全顧問具有專業知識與分析能力，而沒有侵略性或愛出鋒頭，不會侵犯到國務卿在外交政策上的領導地位，就連當時國務卿貝克（James Baker）亦不得不注意到他的判斷能力與經驗。老布希曾擔任過大使及美國駐聯合國代表等職務，因此對外交事務十分熟稔，其與國務卿貝克的關係親密，因此，此時國家安全顧問的地位雖不若季辛吉時的權傾一時，但也不會受到冷落，特別在軍備管制方面，布希還是注重史考克羅的意見。[18]

至於老布希政府的國家安全會議組織有三大類：（一）首長委員會：由國務卿、國防部長、中情局局長、參謀首長聯席會議主席、白宮幕僚長組成，由國家安全顧問史考克羅擔任主席，此委員會負責協調、監督國家安全政策之形成與執行；（二）次長委員會：由國務院次卿、國防部次長、中情局副局長等組成，副國家安全顧問蓋茨（Robert M. Gates）擔任主席，就有關國家安全政策的重要議題，先行討論並研擬出各項行動方案之利弊，提報首長委員會取捨；（三）政策協調委員會，依區域與功能來區分，各種不同的政策協調委員會主席由各有關部會助理部長級人士擔任，國安會幕僚擔任執行秘書。（關係圖請見【圖三】）因此，老布希與國家安全顧問、國務卿之間的關係尚能平衡，國務卿與國家安全顧問彼此間的爭議亦較少發生，在美國對付伊拉克入侵科威特事件上，貝克國務卿、錢尼國防部長以及國家安全顧問史考克羅彼此間分工良好，在中東不停穿梭進行遊說，堪稱美國外交政策中各官僚體系中表現較佳的一次。[19]

[17] 林正義：〈中美國家安全會議之比較〉《美國月刊》，第 5 卷第 6 期（民國 79 年 10 月），頁 49。
[18] Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf (eds), *American Foreign Policy: Pattern and Process, 5th edition* (New York: St. Martin's Press, 1996), pp.360-361.
[19] *Ibid.*

【圖三】老布希總統時之國安會系統架構圖

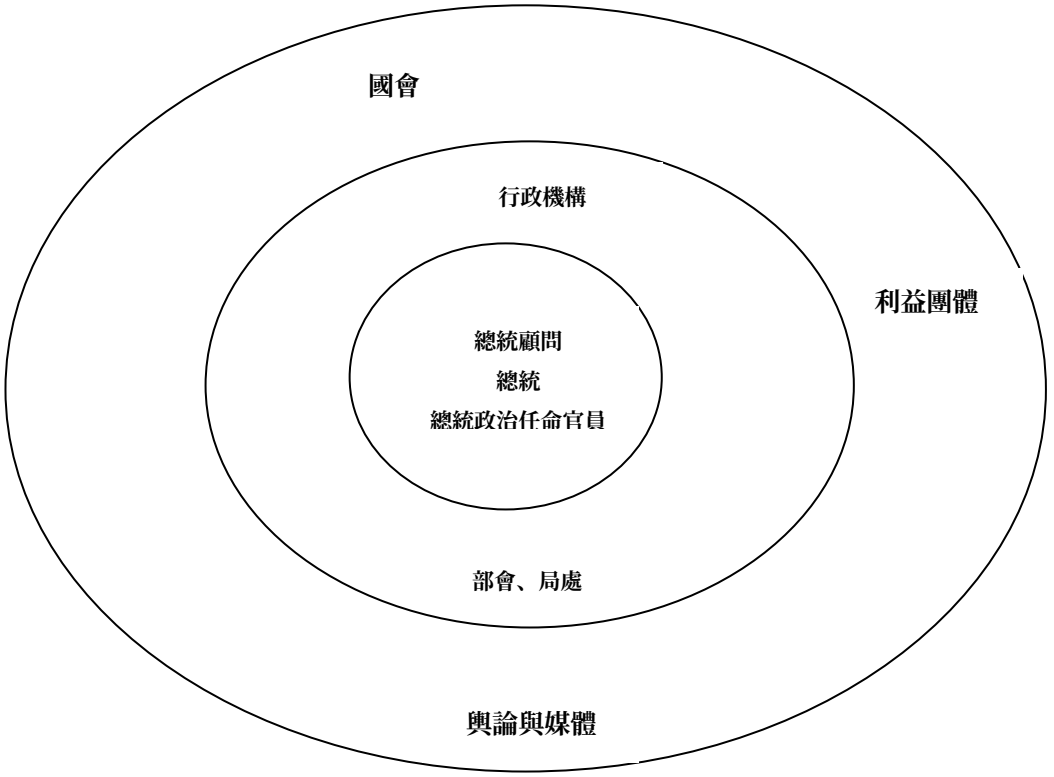


資料來源：本表摘自於 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf (eds), *American Foreign Policy: Pattern and Process, 4th edition* (New York: St. Martin' s Press, 1996), p.353.

四、對外交政策制定過程之影響

影響美國外交政策制定的過程因素很多，其影響的行為者更是形成一個龐大集合體，根據 Roger Hilsman 所繪同心圓圖【圖四】，清楚地指出美國外交決策的核心是在總統身上，此外影響總統決策的人以身邊的幕僚與其政治任命的官員為主，而傳統的行政機構，由於龐大的行政官僚體系，有時無法與總統理念相符，因此時常發生與總統之間關係惡化的局面；另一方面總統亦深感無法掌控這些行政官僚行事之方向，是否與其理想契合，均是總統與官僚之間政策執行與理想衝突無可避免的現象。從同心圓圖中得知，影響總統決策最深遠的要算是總統顧問與政治任命的官員，往外第二層便是行政機構與各部會、局處等等，而影響力最弱的要算是利益團體、輿論與媒體、國會等等。由此出發，我們再深入去了解總統之國家安全顧問在外交決策中究竟扮演著何種角色。

【圖四】美國外交政策制定同心圓圖



資料來源：Roger Hilsman, *To Move a Nation* (New York: Doubleday, 1967), pp.541-44.

從另一個角度來看，首先了解到，白宮在制定美國外交政策的過程中，其權力是逐漸地集中，從二次大戰後歷史的發展角度及配合美國政治體制的發展來觀察，總統在外交政策上的主導地位居高不下，因此對於國安會中幕僚的倚賴程度將大為增加，外交政策愈集中在白宮，需要幕僚協助便更為重要，這是總統在外交政策上的特權與美國在世界舞台上扮演領導者的角色有關。

此外，外交政策來自選民、利益團體、民意與國會之壓力較內政政策為小，美國民眾一向認為總統是最具有資格、也是唯一有充分實力來進行外交事務決策的人，一般民眾缺乏足夠的資訊來監督外交政策，他們往往信任自己所選出來的總統，總統亦發現到外交政策也是建立其在選民之聲望與歷史家之評價很好的途徑。最重要的是外交政策是與國家安全、國家利益相關的，如果這種重大決策落在其他人手中，相信美國總統亦會寢食難安，故由白宮來主導便是難以避免之事。

總統倚賴國家安全顧問的另一原因是第二次世界大戰結束後，政府處理的國家安全政策較過去繁雜，因此總統需要幕僚來協助處理和綜整來自各方資料與建議，並輔佐總統釐清政策與施政方針，因此總統確實會感受到國安會幕僚人員之協助要比傳統的部會（特別是國務院）來得方便，況且國家安全顧問便是駐在白宮之內，而國務院離白宮較遠，且國務院為一龐大組織，國務卿在對上及對下會陷入一個兩難的局面（此部分留待下節討論之）。

國家安全顧問是由總統直接任命，無須經由參議院同意，因此他們僅須向總統一人負責。他們的地位並不像一般文官，受到法律的保障，當總統不滿意他們的表現時，便可隨時換人，因此，他們對總統是忠心耿耿的，其利益與總統利益相同，自然不敢不聽命總統命令與指揮，因此忠誠與反應迅速便成為國家安全顧問的優勢，觀念創新，配合度高，沒有層級節制的官僚體系，且要能成為國家安全顧問必須在眾多人才中脫穎而出，因此在制定外交政策的過程中，具有強大的影響力。

參、國務卿於外交政策制定過程中之角色

一、法定權力

國務院是美國政府中最早成立的一個部門，前身為 1781 年設立的外交部，1789 年 9 月改稱國務院，初期除處理外交事務外，還兼管一些內政，如頒布法律、保管檔案，負責聯邦政府與州政府間之聯繫，後來逐漸將內政事務轉移給其他新成立的相關部門，僅保留頒布法律、保存法律條約等文件檔案。國務卿則承擔副署總統發布的某些文告之責。國務院在美國政府各部中居首席地位，國務卿是僅次於總統和副總統的最高行政官員，美國國務院的工作目標是：維持美國和外國之間的接觸及友好關係；協助促進美國及其盟邦的安全利益，保護美國對外貿易與商業；保護美國公民及其海外資產等等。[20]

國務院之主要職責為：

（一）在美國外交政策的制定和執行方面，向總統提出建議；

（二）分析和判斷影響美國海外利益的各種因素；

（三）管理和指導美國外交人員，包括大使、公使等；

（四）協助談判及執行與外國簽訂的條約及其他協定；

（五）為美國公民頒發護照；

（六）就承認新獨立國家及政府之事向總統提供意見；

（七）處理外國公民來美國的簽證；

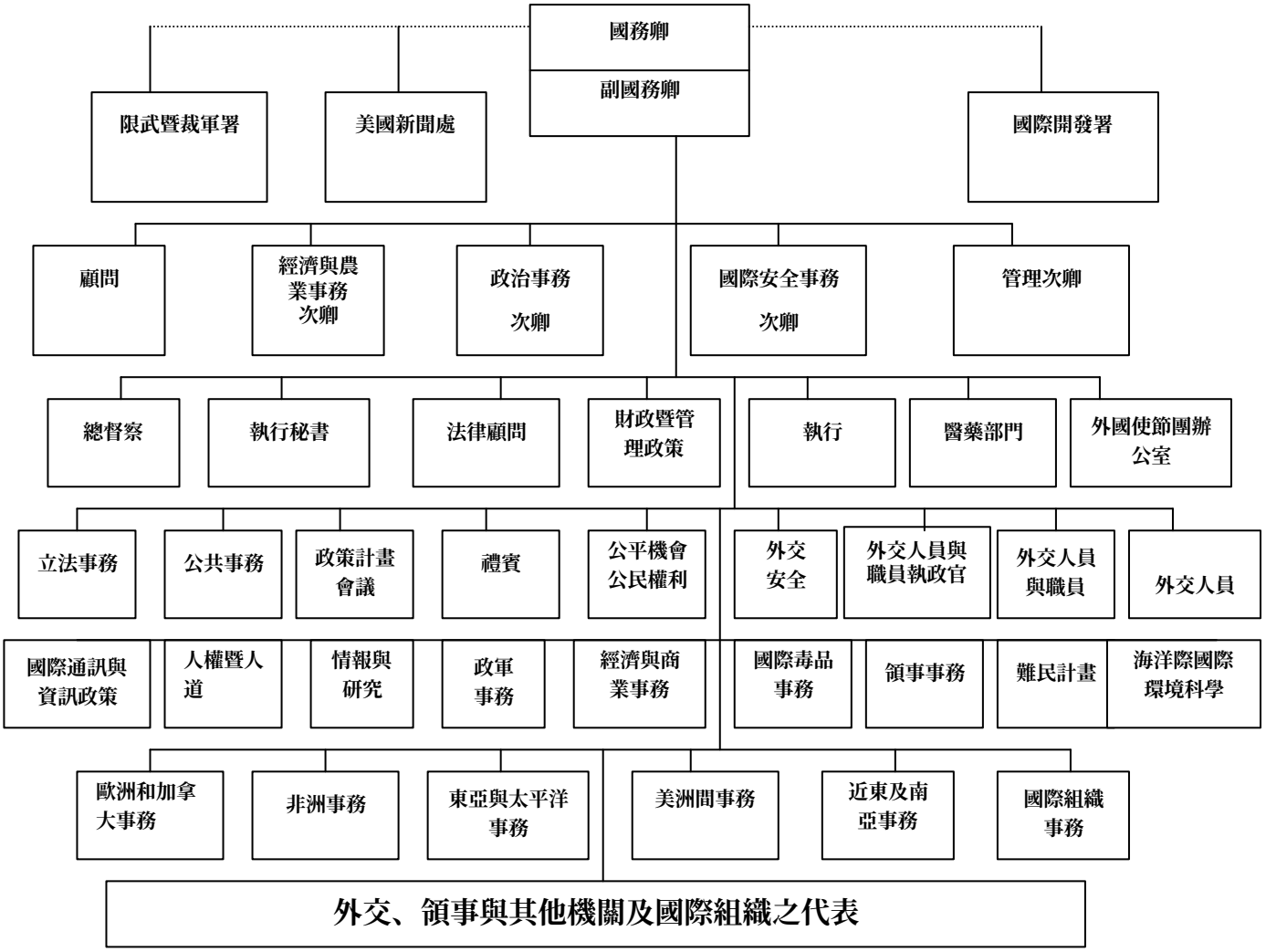
（八）通過國際開發署及和平隊，處理大部分向外國提供的非軍事性援助；

（九）在國際組織中代表美國。

以上職責均是國務院所負責的業務，由於國務院是最早成立的部會之一，他的組織是一個典型的層級節制的官僚體系，其架構乃是一個國務卿，其下為副國務卿，其餘則由助理國務卿所領導的各個局處。【圖五】便說明了國務院之組織分工型態，國務卿則是這一部門領導人，若從官僚決策模式來看，「坐什麼位置講什麼話」（Where you stand depends on where you sit）的原則下，在外交決策制定過程中，國務院內部爭權奪利，國務院與外部機構互相較勁，造成勢力的衰弱，由於「大」而無「當」，雖徒有法律上的職權，然官僚內部相互激盪下產生的行政效率不張，所謂「一個和尚挑水有水喝，兩個和尚挑水無水喝」，真是形容地恰當好處。

[20] James M. McCormick, *supra note 6* ., p.356.

【圖五】美國國務院架構圖



資料來源：Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *supra note 18* , p.357.

二、制定與執行外交政策

國務卿是美國總統的內閣閣員中職務最資深的一位。他負責協助總統處理和執行美國的一切外交事務，並且隨時給予總統各種外交政策上的建議，理論上應是美國外交政策最具有影響力的人，實則不然，他不但常淪為第二號或者是第三號人物，甚至被打入冷宮。例如雷根總統國務卿舒茲因伊朗門事件作證時，便痛心疾首的表示，有關美國對伊朗軍售案和支援尼加拉瓜反抗軍事，他完全被排除於決策之外，此外，白宮官員甚至想辦法阻止他將適當建議提交給總統。

當國家遇到國際危機或外交上重大事故發生時，總統往往需要依賴國務卿提供相關情報資料以及各種建議，以做成最佳的決策。國務卿身為內閣閣員，於是要負責推動美國外交政策的執行，可說是美國總統在外交政策上的左右手，國務卿是由總統親自挑選任命的，依照邏輯推理，國務卿應向總統負責，忠於總統，然而作為一個國務卿除了向總統負責外，他還負有領導和管理整個國務院的責任，同時扮演這兩種角色的他，常常會有兩難的情況出現。

美國國務卿不若其他國家國務卿，其處理的事務是超越美國國境的，因此國內很少會有利益團體會支持國務卿的政策，除非是一些國外遊說團體，因此對國會議員而言，其選區選民重視的是民生問題，國會議員不會去支持國務卿的主張，而國務卿本身亦無政治資源與之交換，來尋求國會的支持，只有在總統強力支持下，國務卿的功能才會完全發揮，國務院才能重獲總統的青睞。

由於國務院是傳統官僚體系，一般公文或報告的流動速度較為緩慢，等到國務院內經由重重的層級和各種關卡，把報告與建議呈到總統手中，總統已不耐煩了，甚至可能事件早已結束。任何組織均有次文化存在，當然國務院也不可避免，國務院的次文化便是要求每個人是個通才，而非專才，[21]國務院的事務官員們過去受到官僚訓練以及傳統次級文化的影響，態度趨向一致性；不但缺乏創意，甚至反對任何改變，對於外來的任何建議，往往視為耳邊風，充耳不聞，這些事務官對國務卿與總統的態度更是視之為不瞭解外交政策的外行人，因此，總統與國務卿的政策在國務院推行時，常受到很大阻力，以致於歷任總統鮮有不抱怨國務院工作表現，國務卿本人亦未實際領導國務院，由於其花在制定決策、旅行和接待外賓時間過長，無法好好對國務院進行溝通與改革。此時的國務卿正如夾心餅乾一樣，對上對下均有壓力，無法適切扮演好國務卿的角色。[22]

由於前面討論到國家安全顧問時已發現到白宮在美國外交政策的制定上，其地位越來越高，故國務院此時已失去主導性，權力集中白宮的結果，更進一步損毀了國務院在外交政策上的領導角色，第二次世界大戰以來，白宮幕僚之所以在權力角逐上逐漸得勢，在戰略位置上自然有優於國務院之處。

[21] Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *supra note 18* , p.383.
[22] 黃秀端：〈國務卿與國家安全顧問的權力角逐〉《美國月刊》，第 2 卷第 7 期(民國 76 年 11 月)，頁 17。

三、與總統之關係

傳統上國務院便是美國政府所有部會中最難以駕馭的機構，歷任美國總統上任後，鮮有不對國務院的表現感到不滿的，儘管多年來有關如何整頓國務院之建議與報告不勝其數，但仍有許多地方積習未改，身為國務卿，往往要滿足總統之需求，但可能會疏離國務院內部屬下之關係；而如果依循屬下之要求，卻又得不到總統之諒解，在這種情況之下，國家安全顧問乘虛而入，總統常會忽略掉國務卿。

美國前外交官員培利（Jack Perry）曾表示：「．．．外交官員無法對我們的總統享有信任」常常外交官員被視為是對總統潛在地「不忠誠」，相反地，他們被視為對反對黨忠誠，或是對外交官員本身所擁有的外交政策觀點。因此總統與國務院之間的嫌隙，隨著許多大使級的外交官均由總統的好友出任，特別是在總統選舉當中給予支持的人士，總統允予政治上的回饋，這些大使與職業外交官出身的國務院事務官，彼此之間關係不佳，特別是這些事務官要經歷長久時間方能獲得大使級的地位，在這種空降頻繁的情況下，心理上的不平衡便由此而生。[23] 因此在外交政策執行面上，要說能忠誠地對這些政治任命的大使完全效忠，實則受到懷疑。【表五】則統計出自甘迺迪至老布希總統時期，外交官員部分政治任命與職業外交官員彼此間的比重與關係。

【表五】職業外交官與政治任命外交官比例表

總統	政治任命（來自政治友人、政治獻金提供者）	職業外交官員
甘迺迪	39%	61%
詹森	27%	73%
尼克森 1969	37%	63%
尼克森 1973	35%	65%
卡特	37%	63%
雷根 1981	39%	61%
雷根 1985	37%	63%
布希	57%	43%

資料來源：*The New York Times*, November 7, 1989, p. A8.

舉例而言，布希政府起用了大量的政治任命官員，特別是國務院高級的官員，這其中包括了四個主要的職務，國務卿貝克並非國務院系統出身，但是憑藉

[23] Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *supra note18* , p.367-9.

著與布希的交情不錯，由此國務院的地位稍有提升，但是，國務院內職業外交官或內部事務官員則對貝克又愛又恨，愛的是其與總統的關係使國務院地位上升，恨的是由於貝克是總統政治任命的官員，與國務院之間的關係並不緊密，因此在領導統禦方面便面臨某些問題，雖其與總統私交不錯，但掌握一個龐大的政府機制實屬不易，不過這種政治任命取向的外交官員，對未來整體的外交決策造成不良的影響，隨之而來的利益交換與貪污等或削減外交官員的專業能力，這將損及美國的專業外交。[24]

任何一個行政組織都有其目標與利益，國務院自亦無例外。組織與動物和國家一樣，其最基本的目標，便是要保護其巢穴和領土，維持其領土的完整性，從事務官的角度來看，其主要目標是為了維持組織本身的利益、生存和完整性。至於作為政務官的國務卿除了領導國務院，以及與整個組織相互適應與配合外，他還有更廣泛的政治責任，也就是要對總統負責，要能對自己的良心負責，對國會以及人民負責。然而經由訓練和社會化的過程，國務院的人員早已把組織的利益視為國家的利益，亦即國家利益與組織利益混淆不清，換言之，保護組織的利益為求取國家利益，因此少考慮到民意或國會議員的支持，然而總統之外交政策則是基於對人民、國會和整個國家負責的政治考慮。總統與這些文人考慮的方向不同，其立法與看法亦異，總統有時候某些命令或指示，常被冷凍在國務院的文件中，甚至於已訓練出一套拖延的技術，如此更引起總統之不悅。[25]

肆、向總統爭寵：正式機構與總統幕僚之爭

由於美國外交決策權力逐漸集中在白宮，因此國家安全顧問的地位就顯得非常重要，他是直接能立即且迅速地上通天聽，而相對地，國務院由於官僚氣息過甚，國務卿亦有時無法駕馭，此種情況乃造成雙方在外交政策上之相對影響力高低分別，前面在討論國務院之缺失時亦探究造成這種影響力低落的原因，不過國家安全顧問在外交政策上並非佔有執行政策之法定地位，他僅是總統身邊的一個顧問，其無法擁有法定的行政資源，僅能透過個人關係來達成總統所欲達成

[24] *Ibid.*
[25] 黃秀端：〈美國國務卿的兩難角色〉《東吳政治與社會學報》，第 13 期（民國 79 年 3 月），頁 103-4。

之任務，甚至我們從國安會的組織架構圖中，可以了解到需要許多政府部門的配合，因此，有時國家安全顧問甚至跳過國務卿直接指揮駐外使領館，尼克森時期的國家安全顧問季辛吉便是一例，因此，國務院與國家安全顧問之爭，便成為艾森豪總統以來美國外交政策、官僚政治中最為棘手的問題，本節試圖就尼克森與雷根時期的國家安全顧問進行檢討，之後回歸到原本制度中，國家安全顧問與國務卿應扮演的角色為何？而此時總統應該做些什麼事？以避免政府內部的歧見與分化，削弱美國整體的國家利益與對外一致性。

一、權傾一時與刻意壓制：尼克森時期與雷根時期之國家安全顧問

尼克森與季辛吉的關係成為當時美國外交政策的最佳拍檔，當國家安全顧問地位凸顯後，國安會作為一個協調機構的功能反而隨之降低，尼克森個性較為孤立，僅喜歡與少數人作非正式的接觸，因此國安會很少召開，國家重要的政策如 1970 年侵略高棉，與北越代表在巴黎和談及多次決定轟炸北越，皆出自尼克森與季辛吉之手，未經過國安會討論，亦未讓當時國務卿羅吉斯了解，更重要的是尼克森總統讓國安會顧問季辛吉扮演談判者和政策執行者的角色，此舉完全侵犯了國務院的角色和功能，季辛吉於 1971 年密訪中國大陸，1972 年訪問莫斯科，以及他在中東的穿梭外交，可說沒有把國務院看在眼裡了[26]，季辛吉在後來亦坦承，由國安會幕僚來負責談判，訪問他國，甚至執行政策，不僅造成他國領袖的困擾，亦造成制度的混淆，使得其他國家的元首們不知所措，不曉得該與國務院打交道還是要與國家安全顧問來打交道，

至於雷根政府時期，由於其刻意壓低國家安全顧問的勢力，因此換了 6 位，故成為曾經擁有國家安全顧問數目最多的美國總統，造成雷根更替人選的頻率如此高的原因在於，國家安全顧問的地位高低，因人而異，雷根首任國家安全顧問艾倫（Richard V. Allen）既非如季辛吉之戰略思想家，亦非雷根加州圈內人，因此被冷落在白宮內的一角，平常無法直接接近總統，而克拉克（William P. Clark）原本即為雷根的好友，因此在出任國家安全顧問時，其地位凌駕當時的國務卿，由此可見雷根政府中國家安全顧問的地位起落甚大。國家安全顧問與國務卿之間

[26] Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *supra note 18* , p.353.

衝突，經常成為美國外交政策上的一個死結，而接下來的國家安全顧問彭岱特（John M. Poindexter）牽扯到伊朗門事件，正顯示國家安全顧問濫權的例子，他也正因此而下台。之後的卡洛西（Frank C. Carlucci）能在競爭中脫穎而出，成為國家安全顧問是由於國防部長溫柏格的推薦，再加上國務卿舒茲和中央情報局局長凱西支持的結果，因此一般認為雷根任命卡洛西則是最出色的人事任命，卡洛西是普林斯頓大學，也曾為哈佛人，在外交界服務多年，他以管理專才見稱，在溫柏格辭掉國防部長後，卡洛西接掌五角大廈，繼之人選為鮑爾，他早期跟隨卡洛西，因此行事風格亦無太大的差別。[27]

由此得知，雷根總統是企圖貶低國家安全顧問的地位，他首先成立三個資深跨部會小組（Senior Interdepartmental Groups），來分別處理外交、軍事和情報事務。處理外交事務的跨部會組織，交由國務卿來領導，也就是希望將外交事務回歸到國務院，他此種安排可減少類似卡特政府時，國務卿范錫和國家安全顧問布里辛斯基之間的摩擦，但由於雷根總統本身不喜歡參與和追究政策之細節，對國際事務認識不多也不感興趣，因此許多幕僚一手遮天，造成國務卿舒茲的不滿，甚至在國會中以措辭強烈的口吻發言抗議國家安全顧問的行為。[28]

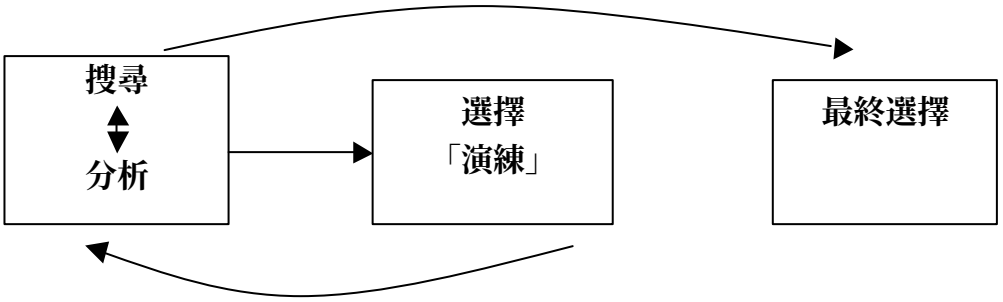
二、回歸制度：總統、國家安全顧問與國務卿應扮演之角色

喬治（Alexander L. George）在其《總統在外交政策中的決策》（Presidential Decision-making in Foreign Policy）乙書中表示，當一個總統的權力越來越大，行程單獨進行決策的行為是危險的，常常因為錯估形勢而可能會引發一場不必要的戰爭，他提出決策制定時的流程需反覆流動，沒有互動將可能引發錯誤，他認為【圖六】是不良的，而【圖七】正可以取代【圖六】之弊端。

【圖六】無反覆流動之決策制定

[27] 美國白宮國家安全會議網站 *http://www.whitehouse.gov/nsc*
[28] 黃秀端，：〈美國國務卿的兩難角色〉，頁 111。

【圖七】存在反覆流動之決策制定



資料來源：Alexander L. George, *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980), pp.180-2.

【圖六】便可反應出當總統在進行外交決策時，若僅對身邊所得之資訊進行搜尋與分析，以單一選擇而行動時，整個決策的完整性便有所缺陷，甚至由於資訊來源的限制，無法做出準確的決策；因此【圖七】中我們了解到一個決策的過程是不斷地進行演練，迨經歷許多失敗或成功之後，最終會選擇一個較佳的決策，避免造成悲劇。當總統側重國家安全顧問的建議，而對國務院冷落之時，不但造成國家安全顧問的地位上升，同時對國務院的事務官們是一大打擊，在推動執行外交政策時求好心切的欲望便降低，沒有總統的支持，在預算方面亦無較大的爭取空間，總統在決策時相對地資訊來源管道便可能縮減。此外，誠如上一節季辛吉在卸任後所言，當外國元首或外交官員與國家安全顧問之接觸時，常會有所顧忌其是否真正代表美國的外交政策，而其所應允之事，是否真能形成政策而執行之，畢竟執行外交政策的單位是在國務院，是在國務卿身上。

雖從二次大戰以來，白宮在外交與內政政策制定上是逐漸集中其權力，總統能依靠的是國家安全顧問，然國家安全顧問的權力過於龐大，將造成類似伊朗門事件再度發生，故美國外交政策，應回歸原本制度方為妥善，不儘運用政府傳統單位的優勢，從各方收集各種資訊以做判斷及分析，增加總統在決策時之選項，同時亦使這些單位的官員士氣大振，可避免國家安全顧問一手操弄整個國家之對外政策，進而避免由於一人之言而操天下之勢，回歸制度，將國家安全顧問定位成幕僚，將國務院定位成執行單位，如此分工，方能獲得最大利益與選擇最佳之外交政策。

小布希上台後，萊斯女士成為國家安全顧問，謹守幕僚的本份，僅提供意見予總統參考，無論在對阿富汗的戰爭或在對伊拉克的戰爭中，我們很少看到萊斯女士在媒體或是在國際上進行穿梭性的外交，反倒是國防部部長倫斯斐及國務卿鮑爾能善進自己的本份，說明且執行美國外交與國防政策，實乃回歸制度之好榜樣，不過美國白宮網站中對國家安全顧問之分析表示，在二次大戰結束後的 50 多年來，美國歷經 10 位總統，均會尋求使用國安會系統來達成整合外交與國防政策，以維護國家安全與進一步的利益，隨著總統的處事風格、與國家安全顧問或國務卿之個人關係下，當然在結構上的變化均是依總統之標準而有所不同，[29] 要能避免部門之間的紛爭、幕僚與執行者之惡性爭鬥，總統的態度才是最重要的。

伍、結 論

傳統上，國務卿與國家安全顧問常處於對立的情勢，其間的關係錯綜複雜，不僅牽涉到國務卿與其院內所有外交事務人員之間的不協調。這種運作問題和不協調的關係，常使得國務卿在外交政策的形成和推動上感到礙手礙腳，使其所作所為未能如總統之意。而在外交權力逐漸由白宮直接掌握之時，依靠幕僚人員協助就越來越重，他們能立即使總統滿足所需，不似國務院須經由重重的公文旅行，白宮幕僚與總統利益一致，不似國務院，本位主義濃厚，常與總統利益相左。

本文從介紹國家安全會議、國家安全顧問之短史開始，接著探討國家安全會議與國家安全顧問之法定地位，並透過對國家安全的定義，了解其運作的過程，而在美國自二次大戰以來歷任總統與國家安全顧問之關係，從尼克森與老布希總統之國家安全顧問季辛吉及史考羅克來觀察，更 能清楚了解到整個國家安全會議的型態基本上是由總統來決定的，充其量國家安全顧問只是幕僚，季辛吉受到尼克森所倚重的結果，其較史考羅克所掌握的權力為大；文章第三部分則討論到國務院之國務卿在外交政策中的地位與影響力，由於國務院組織龐大，從【圖五】中我們清楚地了解到國務院各司處及所列管的業務繁雜，駐外使館眾多，亦是難以完全掌控，無法立即提供訊息給總統參考，在這種情況下總統便不太願意在緊

[29] *http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html*

急或秘密事務上徵詢國務院的意見，反而直接要求身旁的幕僚提供簡潔有力的證據與資訊，雖有些國務卿因與總統個人關係佳，受到倚重，然其所掌控的國務院卻有時無法真正配合，不過基於憲政體制與外交、國防等政策事權統一性質之故，回歸制度是必要的，如此方能解決「一人之下，萬人之上」的弊病出現，並能使他國在制定對美國外交政策時有所準則。

至於我國有關國家安全會議的組成，原是動員戡亂時期臨時條款下的產物，不過憲法修正案通過後，國安會成為正式總統府的組織之一，根據我國憲法增修條文第二條規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」，國安會轄國家安全局，負責國內外情報、資訊收集工作，以提供元首制定決策時參考，當然國安局亦有駐外人員，執行情報等相關工作，然在國安會部分，其設置秘書長乙職以在平時全盤整合外交、兩岸、國防等事務，其權力雖不若季辛吉式的國家安全顧問，然於外交與國防領域上仍有議程主導之優勢，國家領導人有時會越過外交部或國防部等行政單位，而直接由國安會等相關官員執行我國外交與國防等議題的決策，直接與國外各相關單位進行聯繫，甚至在安排總統出訪行程上扮演主導的角色，也因此，常造成外交部或國防部官員士氣低落，甚至外國使節詢問相關問題時，這些機構卻一問三不知，在這種情況下，可能會使其他國家無法了解那一單位才是他們真正的對口單位。

我國憲政體制與美國並不相同，美國實施總統制，而我國非內閣制亦非總統制，雖然有時國安會會主導我國外交政策，然其影響力不若美國國安會來得大，這是因為制度的關係而有所限制，然其權力及影響力若擴張，可能給外界有一種「太上行政院」的印象，因此或多或少均能自我限制。雖然如此，部門之間、幕僚與執行者之間的爭鬥時有所聞，這種現象雖無法完全避免，為了國家整體的對外政策與利益，總統及行政院長於此時應密切協調，因為總統對部門的任何態度，將能決定部門間是否能夠合作。

參考書目

一、英文書籍

1. Bock, Joseph G. *The White House Staff and the National Security Assistant: Friendship and Friction at the Water's Edge*. New York: Greenwood, 1987.
2. Cimbala, Stephen J. *National Security Strategy: Choices and Limits.* New York: Praeger Publishers, 1984.
3. Destler, I. M. *Presidents Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*. New Jersey: Princeton University Press, 1974.
4. Dumbrell, John. *American Foreign Policy: Carter to Clinton*. London: Macmillan Press Ltd., 1997.
5. George, Alexander L. *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1980.
6. Hilsman, Roger. *To Move a Nation.* New York: Doubleday, 1967.
7. ———.*The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs 2nd edition.* New Jersey: Prentice Hall, 1990.
8. Jordan, Amos A. and William J. Taylor Jr. *American National Security: Policy and Process.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984.
9. Kegley, Charles W. Jr. and Eugene R. Wittkopf (eds). *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. New York: St. Martin' s Press, 1988.
10. ———.*The Future of American Foreign Policy*. New York: St. Martin' s Press, 1992.
11. ———.*American Foreign Policy: Pattern and Process, 5th edition*. New York: St. Martin' s Press, 1996.
12. Koh, Harold H. *The National Security Constitution: Sharing Power after the Ira-Contra Affair.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990.
13. Pfaltzgraff, Robert L. Jr. *National Security Policy: The Decision-making Process.* Connecticut: Archon Book, 1984.
14. Prados, John. *Keepers of the Keys: A History of National Security Council From Truman to Bush*. New York: William Morrow, 1991.

15. Rosati, Jerel A. *The Politics of United States Foreign Policy*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1993.
16. Sarkesian, Sam C. *U.S. National Security: Policy Makers, Processes and Politics.* Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995.
17. Shoemaker, Christopher C. *The NSC Staff: Counseling the Council*. Boulder, Colo: Westview, 1992.
18. Spanier, John and Eric M. Uslaner. *How American Foreign Policy is Made*. New York: Praeger Publishers, 1974.
19. Stillman, Richard J. *The American Bureaucracy*. Chicago: Nelson-Hall, 1987.

二、中文期刊

1. 王漢國：〈美國國家安全會議的沿革與評析〉《美國月刊》，第 5 卷第 6 期（民國 79 年 10 月），頁 5-17。
2. 江照峰：〈美國總統、國務卿、國家安全顧問與外交政策之形成〉《東方雜誌》，第 20 卷第 4 期（民國 75 年 10 月），頁 52-59。
3. 林正義：〈美國國家安全顧問的角色〉《美國月刊》，第 4 卷第 3 期（民國 78 年 7 月），頁 28-34。
4. ———：〈中美國家安全會議之比較〉《美國月刊》，第 5 卷第 6 期（民國 79 年 10 月），頁 41-54。
5. 林岩哲：〈析論白宮國家安全顧問的角色〉《問題與研究》，第 27 卷第 3 期（民國 76 年 12 月），頁 36-44。
6. 張中勇：〈美國國家安全與情報制度〉《美國月刊》，第 5 卷第 6 期（民國 79 年 10 月），頁 30-40。
7. 黃秀端：〈國務卿與國家安全顧問的權力角逐〉《美國月刊》，第 2 卷第 7 期（民國 76 年 11 月），頁 11-19。
8. ———：〈美國國務卿的兩難角色〉《東吳政治與社會學報》，第 13 期（民國 79 年 3 月），頁 97-116。
9. ———：〈總統、國務卿與國家安全顧問〉《美國月刊》，第 5 卷第 6 期（民國 79 年 10 月），頁 19-29。

三、網站

1. **美國白宮國安會網站** *http://www.whitehouse.gov/nsc*