

美國國安會簡史

History of National Security Council 1947-1997

美國國安會簡史

History of National Security Council

1947-1997

曹雄源

airiti 
press.

國家圖書館出版品預行編目資料

美國國安會簡史／曹雄源譯著 -- 初版 - 新北市：

Airiti Press, 2012. 02

面；公分

ISBN 978-986-6286-38-4 (平裝)

1. 美國國家安全委員會 2. 美國政府 3. 美國史

574.52

100006334

美國國安會簡史

譯著／曹雄源

出版單位／Airiti Press Inc.

主編／古曉凌

執行編輯／鄭家文

封面編輯／李瑩玲

發行單位／Airiti Press Inc.

新北市永和區成功路一段 80 號 18 樓

訂購方式／華藝數位股份有限公司

戶名：華藝數位股份有限公司

銀行：國泰世華銀行 中和分行

帳號：045039022102

電話：(02)2926-6006

傳真：(02)2231-7711

服務信箱：press@airiti.com

法律顧問／立暘法律事務所 歐宇倫律師

ISBN／978-986-6286-38-4

出版日期／2012 年 2 月初版

定價／新台幣 150 元

版權所有·翻印必究

Printed in Taiwan

譯序

美國「國家安全會議」(簡稱國安會)之成立主要依據 1947 年 7 月 26 日「國安法」,並以總統為主席,國務卿及國防部長為主要成員,進行國防與外交政策的協調。「國安會」運作模式深受總統管理風格及當時國際事件影響。例如,在杜魯門總統時期,「國安會」是由國務院主導;艾森豪總統時期則較偏好軍事參謀體系;甘迺迪及詹森總統則喜好非正式的顧問密會;尼克森與福特總統時期則倚重「國安會」並擴大其幕僚編制;卡特總統時期則以國家安全顧問為外交事務主事者;雷根總統時期強調聯合政府的重要,老布希總統時期將其豐富的外交政策經驗帶入「國安會」;柯林頓總統時期則強調「國安會」聯合決策機制的重要性。從美國杜魯門總統以降的十位總統,對於「國安會」的運用殊異,然隨著時代的進步,決策模式更趨多元,故未來「國安會」在美國整個安全決策機制上,所扮演的角色將與日俱增。

本書——《美國國安會簡史》,簡要介紹美國

1947-1997 年間，整個美國安全決策機制的運作模式，當中有部會、個人權力的爭奪，也有協調合作達成任務的案例。此簡史由國務院歷史辦公室所撰，除了可讓研究美國的學者重溫權力運作的梗概，同時也可讓初入相關領域的學子，對美國權力運作的方式有一個清晰的輪廓。換言之，從本書認識「國安會」的組織運作，有助於了解美國國防與外交政策形成的關鍵。本書的特色是內容精簡、淺顯易懂，可作為相關領域教科書的輔助教材。

鑒於本書的可讀性，可提供國內國際關係、政治與戰略研究社群之研究參考，在此譯著付梓之際，提供譯者心得，並期望本譯著能對於相關領域之後續研究，收拋磚引玉之效。

國防大學管理學院少將院長

曹雄源 謹識

中華民國 101 年 2 月

目錄

譯序	i
摘要	1
杜魯門政府(Truman Administration)	7
艾森豪政府(Eisenhower Administration)	15
甘迺迪政府(Kennedy Administration)	25
詹森政府(Johnson Administration)	33
尼克森政府(Nixon Administration)	41
福特政府(Ford Administration)	47
卡特政府(Carter Administration)	49
雷根政府(Reagan Administration)	57
布希政府(Bush Administration)	67
柯林頓政府(Clinton Administration)	69
附錄 總統國家安全事務助理	75

一、摘要

自第二次世界大戰結束後，美國每一任期的政府均尋求發展可靠且完善的行政體系，以處理國家安全政策。每一位總統試著防止重蹈其前任者在爭端與能力不足的覆轍，俾建立一套政策制定與協調制度來反映個人管理風格。國安會 (National Security Council, NSC) 已成為外交政策協調體系的中心，然而，國安會仍不斷變革以符合每一繼任總統之需求及偏好。

國安會之設立係依據 1947 年 7 月 26 日的《國安法》(National Security Act)，並以總統為主席，國務卿及國防部長為主要成員，進行外交與國防政策的協調，並調解有關外交與軍事的承諾及需求。這一重要法規也提供國防部長、國家軍事機構、中情局與國家安全資源委員會的行事依據。國安會初始成立之展望，是協調政、軍爭端；很快地，各部會了解該會只為總統相關政策服務，而國安會原先為促進部會間之聯合領導的角色，也成為繼任總統運用作為掌握與管

理競爭部會之一種方法。

國安會的結構與運作極仰賴總統、核心幕僚與部會首長間的互動，除了個人情誼，合宜的團隊結構也必須存在，才能確保資訊的流通及決策的執行。雖然國安會常設幕僚漸漸形成，但是主要的工作仍在各部會。

在杜魯門總統時期，國安會是由國務院主導，艾森豪總統時期則較偏好軍事參謀體系，因而讓國安會依循上述模式發展。為監督政策的執行，國安會幕僚協調一個複雜的組織，其執行秘書 (Executive Secretary) 成為總統的助理，但儘量低調以避免與強勢的國務卿杜勒斯 (John Foster Dulles) 衝突。

甘迺迪總統最初尋求一個強勢的國務卿來掌理外交政策的制定，但當他發現國務院無足夠權力指揮各部會時，遂改採其他策略。甘氏較喜歡採任務編組來制定政策，解散艾森豪總統時期國安會複雜的機制，以及以國安事務特別助理與其幕僚擔任主要的協調角色。甘氏不受拘束的風格有助於消除政策制定與執行

的分野，而這樣的分野曾是艾森豪總統所屬參謀群小心謹慎遵守的模式。

詹森總統與甘迺迪總統一樣，喜好非正式的顧問密會。詹森總統進一步讓國安會組織萎縮，如其前任者，詹氏仍依賴其國家安全顧問、幕僚、各式各樣的任務編組及信任的朋友，但詹氏也定期與「星期二午餐小組」(Tuesday Lunch Group) 諮詢，並於 1966 年將關於海外跨部門事務之監督與協調責任移交國務院，這樣的作法也產生了許多不同的結果。

在尼克森與福特總統時期，季辛吉擴大國安會幕僚編制，首重獲取各部門的分析資料，此將使國家安全顧問提供可能的選擇方案，以利總統進行決策。此一制度完全符合尼克森總統對詳細書面文書的偏好，而不是以往私人關係為主的編組。季氏專注於某些主要議題並容許移交國務院之對外事項給其他部門，對於有關武器及國際金融爭端，則由國防部與財政部處理。起先，季氏也試圖恢復政策制定與執行的分野，但最後發現自己也扮演兩種角色。

在卡特總統時期，國家安全顧問成為外交事務想法的主要來源，國安會幕僚的雇用與管理即依此概念，國務院則是提供相關訊息背景資料與擔任行動的協調者。有些人視這樣的雙重角色為「行動主義—保守主義」(activism-conservatism) 二元性的呈現，而其所引起的緊張情勢，最後也由媒體所凸顯。國家安全顧問的角色是公務的擁護者，而不是令國務院與其他部會關係日益惡化的監護人。

共同參與政府決策的方式在雷根總統時期受到重視，國家安全顧問的角色受到弱化，總統幕僚長則是負責白宮內協調的角色。這一由強勢部會首長所組成的聯合領導方式並未成功維持，衝突因而變得白熱化，此時國安會幕僚意圖變身成為獨立及有競爭能力的組織。

布希總統將其豐富的外交政策經驗帶入國安會，並恢復部會首長的聯合領導關係。他重組國安會使其涵蓋主要委員會、代理委員會及八個政策協調委員會。國安會對於蘇聯解體、兩德統一與美軍在伊拉克

及巴拿馬等地的兵力部署，扮演一個有效率的角色。

柯林頓政府持續強調國安會以此聯合決策機制處理國家安全事務的重要性，國安會的成員擴編包括：財政部長、美國駐聯合國代表、總統經濟政策助理（渠為新成立的國家經濟委員會首長，亦稱國經會，與國安會為平行機構）、總統幕僚長及國家安全顧問。

五十年來，十位總統追求以國安會體系整合外交及國防政策，以期維護國家安全及增進美國海外利益。過去數十年國安會組織的重複修正，反映總統管理風格、轉變的需求與個人的人際關係。

美國國安會簡史

二、杜魯門政府 (Truman Administration, 1947-1953)

國安會於 1947 年 7 月 26 日依據國家安全法 (Public Law 80-253) 而成立，為美國國家安全機制重組之一部分。贊成改組者意識到當時並無能夠協調外交及國防政策的組織存在，且體認到羅斯福總統和杜魯門總統於戰時以及戰後期間的非正式管理技術，就長期而言無法符合需求。「國家—戰爭—海軍協調委員會」(The State-War-Navy Coordinating Committee, SWNCC) 在 1944 年以助理部長層級所組成。1945 年間，國務卿、戰爭部長及海軍部長開始舉行每週會議，羅斯福總統較信任其白宮助理如霍普金斯 (Harry Hopkins)、海軍上將李希 (William D. Leahy) 來執行每日必須的協調工作，杜魯門總統有時也依靠白宮特別顧問克里福特 (Clark Clifford)，提供如霍普金斯—李希方式之個人協調。克氏對各單位於戰後主要政策的決定自行其事深感氣餒，渠也是建立國安會使國家安全政策制度化的主要人物。

1947 年通過的《國安法》確立國安會的角色，其

主席由總統擔任，固定成員共七名：總統、國務卿、國防部長、陸軍部長、海軍部長、空軍部長及國家安全資源委員會主席，總統可隨時指派其他行政部門之部長、軍需品委員會主席及研究發展委員會主席參與會議。儘管新成立的中央情報局須向國安會報告，中情局局長卻不是當然成員，而是以觀察員及顧問名義參與會議。

1947年之《國安法》對國安會功能有一概述：整合關於國家安全之內政、外交與軍事政策，以及促進各單位的合作並向總統建議。依總統指導，國安會可衡量及評估美國國家安全的風險，考量政策，然後向總統報告或給予建議。依據此法，國安會成立部分固定幕僚，是經由總統任命的文職執行秘書來領導。無論是1947年的《國安法》或後來之修正法，都未規範國家安全顧問的職務。最初，固定編組之國安會幕僚在形成國家安全政策上並沒有具體的角色，更不用說執行國家安全政策。

除了明訂提供政策制定的建議，國安會也擁有其他的功能。對於當時反對單一強勢國防部的海軍部長佛瑞斯托 (Forrestal) 及海軍而言，國安會卻能提供海

陸空三軍最高層次的協調，而不須任何的整合與統一。對於國防官員來說，是確保在平時制定相關內政與外交政策時，軍方的聲音能持續受到重視。對於其他單位，特別是國會，對杜魯門外交政策經驗及其一般能力產生不信任者，國安會提供逐步形成聯合決策機構，以期強化總統角色。

杜魯門對於隱含的批評及對其作為行政最高首長的妒忌相當敏感，他不喜歡國會立法選擇向他建議相關國家安全事務的對象（此指國安會），因此任期的前三年，都與國安會保持距離。1947年9月26日他參加國安會的第一次會議，而在其後的55次會議僅出席了10次。杜魯門持續依賴連續數任的白宮私人顧問（如George M. Elsey、海軍少將Robert Dennison和W. Averell Harriman）協調主要外交政策事務。

最初，杜魯門任命國務卿在其缺席時為國安會首席代理人，以及期望國務院扮演形成政策建議的主要角色，此一決定令國防官員很挫敗，他們原先期望總統缺席時，是由國防部長主持會議及分派國安會幕僚至國防部，而克里福特也進一步阻止國防部長佛瑞斯托掌控國防部。

在杜魯門總統主政期間國安會相關程序的建立，律定基本官僚型態，持續至艾森豪總統：國安會文件主要由國務院政策計畫的幕僚起草，並在會議中討論，由總統批准交國安會執行並分送相關部分至有關部門。國安會成立後最初幾年，歷經幕僚與集會毫無章法，有時甚至完全置之不顧，國安會的執行祕書對於參謀作業過程絲毫沒有權力與影響力。

1949年時，國安會被改組，杜魯門指示財政部長參與各種會議，國會則修訂1947年之《國安法》，解除三軍部長參與國安會議的職責，並增加副總統擔任第二順位代理人，而參謀聯席會議主席成為國安會的常設顧問。國安會常委會的設立主要是處理諸如敏感的國內安全事務，國安會幕僚由三個部門組成：執行祕書及其幕僚負責文書流程；參謀對於政策研究與建議（由國務院協調官所領導）；以及執行祕書之諮詢人員，渠等擔任各部門在國安會有關主要政策及作業計畫人員的代表。

即使杜魯門在1949年徹底檢視此一機制，國安會仍未達成原來期望的角色，對此杜氏必須負起部分責任。他堅持尋求體制外管道提供有關國家安全建議，

渠主要依靠國務卿、國防部長及預算局 (Bureau of the Budget)。因參與國安會成員日益增加，使國安會充分討論空間遭到壓縮，並且漸漸淪為官僚體系鬥爭的場所，國安會的職權線 (lines of authority) 從未明確且逐漸模糊。杜魯門參與國安會議的次數雖然不多，但是國安會成員會私底下向他表達自己的觀點。

1949年所發生的幾大事件，強化了國家安全政策協調的需求：北約形成、軍事援助歐洲展開、蘇聯引爆原子彈及共產黨赤化中國。國務院把握機會檢視美國戰略政策及軍事規劃，比對手國防部長強森 (Louis Johnson) 及其在預算局的盟友略勝一籌。國務院在初期時迴避國安會的正式管道，並獲得由政策計畫首長尼茲 (Paul Nitze) 所領導之跨部門委員會任務編組的支持。他們所主導的報告《國安會 68 號》(NSC 68)，於 1950 年直接呈給杜魯門總統，由杜氏交付國安會做成本分析。國安會某組委員會被授權針對《國安會 68 號》在執行前，考量成本及其較大範圍的意涵，但在《國安會 68 號》完成以前，韓戰爆發。

韓戰徹底改變杜魯門總統時期的國安會功能。之後，國安會於每星期四召開，杜魯門總統在其後之 71