

March 1973, p. 69。註②：參考一九七三年三月十九日國際前鋒論壇報。這是作者所已見到的關於解除石油禁運較為詳細的報導。註③參考一九七四年二月二十八日國際前鋒論壇報。註④參考一九七三年十二月二十六日南華早報。註⑤德、法情形參考同註④報紙另一則報導。註⑥參考一九七四年一月一日英文日本時報。註⑦見一九七三年十二月十七日泰晤士報。註⑧參考

一九七三年十二月十三日、一九七四年一月四日國際前鋒論壇報及一月五日英文日本時報。註⑨見一月二十九日國際前鋒論壇報。註⑩見二月十五日中央日報。註⑪見三月五日英文日本時報。註⑫見三月十三日英文日本時報。註⑬參考三月十七日南華早報及國際前鋒論壇報。註⑭見三月十九日英文日本時報。註⑮見三月二十一日英文日本時報。註⑯見同註⑮另則報導。

尼克森政府的國家安全會議

陳明

——美國外交決策的協調管理組織

美國國家安全會議（National Security Council）於一九四七年九月二十六日成立。在立法上以同年國會通過的國家安全法案為依據。其主要職責是就美國國家安全之軍事、外交、內政等各項綜合政策，作詳細精密的研究分析後，向總統提出決策性的諮詢與建議；特別是使國防部、國務院、情報單位及政府其他有關部門，對國家安全事務做成一個統籌性的協調、製訂決策，並執行決策。

國家安全會議的組織及運用操作方式，並沒有機構化的規格，而是因總統而異，但似乎又與當時國務卿的能力與魄力有關。譬如在艾森豪擔任總統時，以雄才大略的國務卿杜勒斯主持外交大政，因此國家安全會議就不顯得重要；而甘迺迪總統本身及國務卿魯斯克能力都強，因此彭岱（McGeorge Bundy）主持的國家安全會議份量自然減輕，將艾森豪建立起來的力量捨棄不用；詹森總統雖不專長外交，國務卿魯斯克比較能幹，國家安全會議之操作方式却不理想，實際上，等於沒有國家安全會議的存在，而以「星期二早餐會報」取代。尼克森總統就任後，特任季辛吉負責國家安全會議後，其組

織及運用操作方式即完全改變。

尼克森的國家安全會議在決策過程中，佔什麼地位；對許多重要的外交政策，如歐洲安全問題、軍備限制問題、對中共政策、對中東等問題，如何裁決；在美國政府對外關係行政與執行任務的國務院與國防部之間如何協調後加以組織化、系統化、有效地決定策略與執行細節；這些都是尼克森的國家安全會議發揮特別功能的特色。尼克森政府的國家安全會議組織詳情及作業方式，到今天為止，沒有公開的資料可尋，連尼克森本人也承認：「對於美國政府如何組織與執行外交政策決策的過程，在任何書籍中仍無法找到解答……國家安全會議體系主要任務是研究基本的問題後，確定美國基本的目的，檢察所有可能的變向，並計劃可行的行動。」①自從季辛吉擔任尼克森總統的國家安全事務特別助理後，即受命整頓並重新組織國家安全會議。他以極高的智慧，運用國家安全會議既有的權力與影響，配合他對政策制定過程上的特殊「機能化」發揮了很大的功能。到一九七二年為止，尼克森的國家安全會議製定了一百三十八個重要備忘錄，一百二十七個重要決策，其

成員由尼克森就職前的四十九人增加到一百二十人。它的作業程序一直保持高度機密，許多美國新聞記者及學者們想盡方法要知道該會議的內幕，都無法如願。他們只能用旁敲側擊的方法，經由國務院或與國家安全會議的成員個人接觸中得到些許資料，還得加上許多揣測，拼拼湊湊後，始能窺見一點端倪。從這些非常有限的已經發表及尚未發表的資料文件中，至少可以看出尼克森的國家安全會議，有下列幾個特徵：一、國家安全會議是滿足尼克森個人的需求。在外交決策製訂過程中，國務院、國防部及情報單位不能滿足尼克森的要求，而國家安全會議則能讓他滿足。它能提供問題的因緣及各種不同可供採用的解決方法。二、國家安全會議的建議並不過份學術性，而是著重在實用方面。特別對外交事務的管理發生很大的效用，這是季辛吉的外交哲學：「外交決策並非根據邏輯演繹而來，而是根據事實而生。」三、國家安全會議在政策決定方面的一切行為與政策執行的可能性，是依據「美國國力」，而不是依據美國「想做什麼」。季辛吉認為：「外交政策牽涉了各主權國之間的關係，而主權就是不受他國的控制，這也就是外交政策權力不完整的主要原因。」②四、季辛吉本人非常接近總統，而且受命全權設計並指揮國家安全會議的整個運作程序，因此才能發揮最大功能。

國家安全會議的作業人員能力要比國務院一般官員為強，季辛吉的幕僚認為國務院所做的各項研究報告與建議，能够取用的不超過三分之二，同時也認為國務院對海外一百一十七個大使館發回的電報處理得不够好，而且各單位送來的建議也不够成熟，都要經過國家安全會議重新修葺，因此國務院亦抱怨國家安全會議過於挑剔。國家安全會議則對國防部的國際安全事務局亦表不滿，因而季辛吉曾表示：「製訂外交政策容易，而協調與執行很難。」因此尼克森的國家安全會議，不但注重決策製訂的過程，而且特別強調協調與執行的貫徹。

從理論上說，季辛吉對尼克森總統的主要任務不是給他他在外交事務上某一特別行動上的建議，因為從整個國家安全會議的功能看，季辛吉是用它來協調國務院、國防部及中央情報局等各方來的情報，整理後做成精密的政策「取捨」，讓總統來決定最後的行動。實際上，季辛吉在整個外交政策決策過程中，從頭到尾親自參與，並掌握權力，直到執行為止，因此可以說他不但用此機體為總統計劃決策，更是對總統外交事務中任何特別行動給予直接

建議。現將尼克森的國家安全會議機體在外交事務決策過程，做一簡析。全部過程可分五個階段：

第一階段：由政府對外交事務有關各部會組成部際小組 (Interdepartmental Group)。其主要任務是為國家安全會議提出政策計劃報告。下設十一個委員會。

(一)五個區域委員會 (Regional Committees)——拉丁美洲、歐洲、非洲、近東、亞洲等五個區域委員會，由國務院主管各區域助理國務卿擔任召集人。成員則由「季辛吉作業人員」中挑選擔任，但亦有少數為國務院在職官員。

(二)五個政策委員會 (Topic Committees)——接外政策、貿易政策、貨幣政策、戰略形式、政治問題等五個委員會，由國務院、國防部及財政部各有關首長 (司長級) 擔任召集人。委員會成員由「季辛吉作業人員」擔任，少數成員由政府有關部門在職官員擔任。

(三)情報委員會 (Intelligence Committee)——集中中央情報局、國防部情報局、國務院的情報單位資料，分析研判，做為各項政策計劃之先決步驟。待政策的研究和情報的判斷做成綜合分析報告後，送交政策計劃組。

第二階段：政策計劃組 (Planning Staff)，下設兩個小組：

(一)查證小組 (Verification Panel)——審核各政策綜合的分析報告，並增補建議。

(二)國防計劃審查小組 (Defense Program Review Group)——審查外交事務與國防軍事有直接關聯之戰略計劃或有關武器系統之國際裁軍計劃。

這兩個小組都由季辛吉本人擔任召集人，成員由總統直接任命，於某一定任務完成後，即改換任命。

第三階段：高級審查組 (Senior Review Group)，由季辛吉擔任主席，成員由國務院、國防部、中央情報局、參謀首長聯席會議之各計劃主管組成。本階段主要任務是對各政策分析報告再做最後精密的審查，並討論及擬訂可行的「政策取捨」，做為總統在國家安全會議決策時之參考。

第四階段：「國家安全會議」，由尼克森總統擔任主席，副總統福

特、國務卿季辛吉、國防部長斯勒辛格、緊急計劃局局長林肯為正式成員，中央情報局局長柯比、及參謀首長聯席會議主席摩爾海軍上將列席（季辛吉未擔任國務卿前，每次必定列席）。形式上，尼克森總統在會議中做政策的決定，但實際上，他的決策已經與季辛吉兩人在總統辦公室內，或其他場合中作成決定。

國家安全會議直接設立「華盛頓特別行動小組」（Washington Special Action Group）。由季辛吉擔任召集人，成員不明，始終保持極高度秘密，但尼克森總統會數度親自參加該小組會報。主要任務為應付國際事務中之突發危機，並事先籌劃如何應付可能突發的國際緊急事件^③。例如在寮國的「綠帽突擊小組」（Green Beret）及一九七一年東巴基斯坦動亂都由該小組處理。

第五階段：「副國務卿執行委員會」（Undersecretary Committee）。

季辛吉未擔任國務卿前，由副國務卿理查遜擔任所有政策的執行，其他成員包括國防部副部長、參謀首長聯席會議主席、中央情報局局長，加上季辛吉本人負責協調執行外交決策，而國務院是執行外交政策的主要機構。季辛吉擔任國務卿後，由現任副國務卿羅許負責召集。

以上五個政策決策階段中都由季辛吉負責督導，曾有國家安全會議官員形容季辛吉為：「自我中心的傢伙，但絕頂聰敏，少他不得。」

現在看看一九七〇年一年中尼克森的國家安全會議做了什麼重要決策，稍可明瞭該組織。

- 一月 二日 巴拿馬運河
- 一月二十二日 北非
- 二月 十二日 義大利與北地中海
- 二月 十二日 南西非
- 二月二十六日 地中海
- 三月二十七日 優惠貿易協定
- 四月 十三日 相互均衡軍隊裁減
- 四月 十三日 中東
- 五月二十五日 中南半島
- 六月 六日 中南半島
- 七月二十三日 寮國和談計劃

尼克森政府的國家安全會議

- 七月二十四日 智利
 - 八月 十日 以色列武器問題
 - 八月 十七日 東南亞戰略
 - 九月 一日 法國軍事問題
 - 九月 十四日 鈾礦資源與國防需要
 - 九月二十一日 總統年度審查
 - 九月二十六日 中東
 - 十一月 九日 印度洋海軍問題
 - 十一月 十三日 中東的未來
 - 十一月 十九日 中共問題
 - 十一月 十九日 中共進聯合國問題
 - 十二月 十日 拉丁美洲
 - 十二月 十九日 南亞
 - 十二月二十二日 印度洋
 - 十二月二十九日 德國與柏林問題
- 參與作業人多達三百多人，而主要負責官員約有三十人。其中如：哈佛國防政策專家哈卜潤（Morton Halperin）、奧斯古（Robert Osgood）都是負責政策計劃的主要官員；像尼克森總統親信之艾倫（Richard Allen）、大衛遜（Daniel Davison）、羅德（Winston Lord）三人都是政策計劃組負責人；伊弋伯格（Lawrence Eagleburger）和穆斯（Richard Moose）為季辛吉最得力的左右手；負責拉丁美洲的如維基（Viron Vaky）、歐洲區負責人如桑能費德（Helmut Sonnenfeldt）、東亞地區如斯奈德（Richard Snider）、近東與南亞的負責人如桑德斯（Harold Saunders）、非洲地區如摩里斯（Roger Morris）等都是美國外交政策的幕後策劃人。
- 季辛吉本人瞭解他的作業組織很明顯的會減弱美國政府正規組織——如國務院的地位，但他相信如果尼克森的國家安全會議體系，對國務院的組織能產生一點刺激作用就可以算是一項成就了^④。一旦國務院能變成有效的外交政策作業組織，那麼白宮地下室的權力和工作就會自然減少。季辛吉對國務院最大的批評是「從電報中作政策」。一九七一年開始，國務卿羅吉斯受了尼克森國家安全會議高效率作業的刺激，在國務院也建立了一套新的作業

程序，依國別、國力、與資源做一有計劃、有體系的評估，其目的在加重國務院的外交行政份量與執行上的地位，來彌補日漸衰微的「副國務卿執行委員會」。

季辛吉認為過去的美國外交政策大多是短程政策，而對各種危機的反應只是注重戰術性而非長程的戰略計劃。尼克森的國家安全會議是以分析方法提供一系列的邏輯選擇，符合美國的長程國家利益。因此在季辛吉的策劃領導下，國家安全會議的外交決策作業算是建立了有觀念價值的外交政策。但是「很好的決策過程」仍可能產生很差的「決定」，季辛吉說：「尼克森總統要我從這個組織中找出基本問題的答案——美國朝什麼方向走？如何達到目的地？季辛吉已經成功地從這個政策決策組織中將美國外交政策的假設變成許多可行的政策，這些大部分是由「備忘錄」，經過嚴密的審查程序，變成可執行的政策。尼克森與季辛吉有一個共同的信念：「要想獲得正確答案，就得問正確的問題。」

尼克森的國家安全會議體系，最大弱點有二：第一、在國際經濟方面，因為季辛吉的專長在外交與核子戰略問題，因此對於經濟問題感到困擾，也因此尼克森的國家安全會議對經濟問題影響很小；第二、在情報上，雖然尼

大選後的英國政局

孫德湘

英國保守黨政府首相希斯 (Edward Heath) 於一九七四年二月八日正式宣佈，國會將於二月二十八日解散，並定於是日舉行全國大選。這是英國議會政治 (the British parliamentary democracy) 有史以來最奇特的一次大選，其所持的理由乃是：「國營的煤礦工人要求加薪三五%左右，政府則爲了堅持反通貨膨脹政策 (Counter-inflationary policy)，只允加薪

克森的國家安全會議體系中已有統籌各方情報的組織與權力，但是決策者與情報理論家對情報的分析仍有距離。自從季辛吉出任國務卿後，尼克森的國家安全會議在功能上已顯著的減弱，主要原因是許多主要負責官員已被季辛吉調往國務院工作，而國家安全會議的權力也漸漸轉移到國務院。季辛吉本人雖然仍兼國家安全會議首席負責人，但由於國務卿的繁忙公務，已使他遠不如當年專心負責國家安全會議。今後國家安全會議是否能變成美國外交政策決策過程的永久組織，或是將日漸流於形式，到目前還是一個不能回答的問題。

註①：US Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace, A Report to the Congress by Richard Nixon, February 18, 1970. (Washington: GPO, 1970), p.18.

註②：“Portrait of a Statesman: Henry A. Kissinger”, Focus on US Foreign Policy, USIS 74-202 1974, p.11.

註③：Nixon, op. cit., pp. 17-18.

註④：I. M. Destler, President, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform, New Jersey: Princeton University Press, 1972.

一六·五%，致使雙方談判破裂而罷工。嚴格地說，英國的罷工事件一年到頭無日不有，人們對此已司空見慣，毫不爲奇；而希斯政府却爲了單一的罷工事件，竟於其法定任期提前了十六個月解散國會，舉行大選，豈非怪事。更有進者，執政的保守黨政府在解放前的國會中原已擁有相當穩定的工作多數數 (a stable working majority)，當時保守黨擁有三百二十二席