

美國外交決策中民主原則與現實的衝突

——組織因素之分析

彭慧鸞

壹、前言

一九八六年十一月四日，美國期中選舉的結果，共和黨在國會議員改選部份，遭遇到相當大的挫敗。從此，民主黨將在第一百屆國會內，同時控制參眾兩院多數議席。①然而，就在選舉結果揭曉的時刻，傳出了美國秘密軍售伊朗，並已將所得盈餘轉交尼加拉瓜反抗軍的內幕。無庸置疑地，此一事件的曝光，已經嚴重傷害到雷根政府的國內外形象。除了曾導致國際輿論的爭相指責外，該事件最立即而重大的影響還是在於美國國內。此點可從案發以來，新聞媒體的大幅報導，以及美國政府內密集式的高層人事調動中獲得證實。②

截至一九八七年五月為止，國會的調查工作仍在進行。然而，由於前中央情報局長凱西（William J. Casey）的去逝；直接或間接參與的當事人皆無法提出明確的證詞，使得調查工作更加困難。

然而，依據一九八七年二月廿六日陶華參議員（John Tower）等人所提之調查報告（以下略以陶華報告），③顯然國家安全會議（以下略以國安會），尤其是國家安全顧問及其部份幕僚，乃是該事件的主要策劃者。④

就國安會最初成立的宗旨而論，其主要功能是扮演總統與聯邦政府，政策相關部門橋樑的角色；並負責部會意見之協調，以

註① 在眾議院民主共和兩黨席位之比為二六一比一七四，在參議院則為五五與四五之比。

註② 一九八六年十二月初國家安全顧問改由卡魯西（Frank Carlucci）擔任，一九八七年二月底貝克（Howard H. Baker）接任白宮幕僚長，同年三月初提名並於五月正式通過韋伯斯特（William H. Webster）接掌中央情報局。

註③ John Tower, *Report of the President's Special Review Board*, Washington, D. C., President's Special Review Board, February 26, 1987.

註④ *Ibid.*, pp. V-1-7.

及政策執行之監督等任務。⑥換言之，國安會在伊朗軍售案中⑦所扮演的角色任務，顯然已有越權之嫌。何以昔日總統行政辦公室 (Executive Office of the President) 的一介幕僚單位，能成就今日之地位？個中之道理，固然與雷根總統、前國家安全顧問麥法蘭 (Robert McFarlane) 和彭岱特 (John Poindexter) 以及國安會助理諾斯 (Oliver North) 等人的作風有密切的關連，但是，本文所要強調之處在於，人為因素若缺乏制度運作上的配合與安排，依舊是巧婦難為無米之炊。

原則上，國安會與其他白宮幕僚單位一樣，皆為配合總統的需要而存在。然而，在國際事務的多元化與複雜化趨勢之下，總統對白宮幕僚的依賴更是與日俱增。換言之，國安會對總統的影響力是在不知不覺中增長。儘管雷根在一九八一年就任之初曾保證，將加強對國務院等聯邦政府行政部門的倚重，當時亦曾獲得新任國家安全顧問艾倫 (Richard Allen) 的全力配合。⑧然而，艾倫上任不久之後，即因涉及受賄案而下臺，轉由雷根好友克拉克 (William Clark) 繼任。因克拉克本人與雷根總統的私交甚篤，國安會的地位又有了上升的跡象。秘密軍售伊朗事件的演出，也就是國安會角色再度膨脹的結果。

雖然，陶華報告會就角色膨脹問題，加以檢討並提出改進之建議，亦即盡量不使國家安全顧問成為公共人物。⑨但就發展趨勢而言，國安會仍有其存在的價值，而國家安全顧問更是總統在外交、軍事和安全決策上不可或缺或助手的助手，因此也必然會發揮一定的影響力。這些事實並不會因為國家安全顧問不再是新聞焦點而消失。

組織因素可以說是導致白宮幕僚，尤其是國安會權力擴張的重要關鍵。此一現象之所以形成，可追溯到美國憲法制定當初，起草人所賦予憲法的彈性本質，尤其是外交決策權中，行政立法相互牽制的特殊安排，導致總統權極易獲得擴張空間，因而出現民主體制中外交決策運作上的失衡現象。而秘密外交行動則是其中最常引起爭議的例子。伊朗軍售案實為上述現象的一種表徵化。

職是之故，本文撰述的宗旨，不在於探究伊朗軍售案的真相如何。而是希望藉該事件的發生，進一步以美國政府中，與外交決策相關的機構與角色為對象，從組織因素來分析現實需要與民主原則之衝突、秘密外交行動的基本爭議等問題，解析美國外交決策中的基本困境，及其如何在伊朗軍售案中展現無遺。

由於憲法第五修正案明文規定美國人民有「不自證其罪」的權利，使得調查工作無法順利推展，加之前中情局長的死亡，將

註⑤ 陳治世著，「美國國家安全會議述評」，刊載於人文社會科學論文集（國際關係類），臺北，臺灣商務印書館，七十二年初版，頁一〇三一。

註⑥ 本文所稱「伊朗軍售案」，概指「軍售伊朗」及「軍售盈餘轉交尼加拉瓜反抗軍」兩部份之簡稱。

註⑦ John Tower, *Ibid.*, p. 11-5.

註⑧ *Ibid.*, p. V-3.

使部份案情永無水落石出之日。截至本文完稿日為止，美國國會剛展開為期兩個月的參眾兩院聯席聽證會。是否將獲知全案實情，頗值懷疑。目前有關軍售案的調查結果，以陶華報告最為完整，因此將以之作為本文說明伊朗軍售案的資料依據。

貳、伊朗軍售案的背景因素與發展過程簡介

伊朗軍售案除了涉及軍售伊朗事件外，還包括將軍售所得盈餘轉交尼加拉瓜反抗軍部份。

(一) 軍售伊朗的背景與過程

美國軍售伊朗的兩大基本背景因素為，1. 從一九八四年三月七日起至一九八五年六月九日止，共有七位美國公民陸續為親柯梅尼政權的什葉派教徒所劫持。其中一位是中央情報局（以下略以中情局）駐貝魯特的情報頭子柏克利（William Buckley）。②因此，美國政府迫切盼望早日營救這些人質返國。2. 一九七九年美伊斷交以後，美國一直希望將來能與繼柯梅尼之後的伊朗政府重建關係。有鑑於伊朗深具戰略價值；恐怕柯梅尼一旦死去，蘇聯將利用伊朗政權交替之際，乘虛而入從中攪局，某些美國政府人士主張應儘早建立與伊朗主要溫和派勢力間的溝通管道。

基於上述考慮，早在一九八四年八月卅一日，前國家安全顧問麥法蘭曾提出要求，促請有關單位研究柯梅尼死後的美伊關係。結果由國務院提出的報告指出，目前美國與伊朗政府或任何政治團體皆無接觸管道，而且管道根本無從建立起。中情局方面亦表示，近期內要在伊朗境內發揮影響力的可能性很小。足見當時美國政府內部的反應並不樂觀。

直到一九八五年初，情報消息顯示，在柯梅尼死亡之前，伊朗內部就可能發生派系分裂。因此，國安會幕僚人員立即會同部份中情局幹員，提出「特殊國家情報評估」（Special National Intelligence Review, SNIR），指出蘇聯已伺機行動，並建議促使美國盟邦對伊朗進行軍售，來抵銷蘇聯在伊朗的影響力。同時也草擬「國家安全決策指令」（National Security Decision Directive, NSDD）呈交麥法蘭，但由於其政治敏感性，建議先會國務卿舒茲（George Shultz）與國防部長溫伯格（Gasper Weinberger），研商之後再決定是否送國安會高級部際小組（Senior Interagency Group, SIG），或更高層的國家安全設計小組（National Security Planning Group, NSPG）。③由於舒、溫二人的極力反對，草案因而遭到擱置。

註② *Ibid.*, p. III-2.

註③ 自從雷根上臺之後，為了強化國安會的功能，特別成立了三個高級部際小組，分別由國務卿、國防部長和中情局長主持有關外交、國防和情報等事務。此外，又擴大顧問會議成員，特准國安會幕僚人員列席，因而導致人員過度膨脹，不得不另外在高層部際小組之上，增設國家安全設計小組。

然而，情勢的發展並未就此了結。同（一九八五）年夏天，以色列表示願意協助美國解決人質問題，並拓展對伊關係。由於以色列的出面，才使軍售伊朗計劃出現轉機。以色列與伊朗彼此間早有往來，且覬覦伊朗市場已久，而伊朗亦因兩伊戰爭而急需美製飛彈。^①正巧以色列的武器多為美製系統，只要美國允諾事後補充，以國願將庫存現貨先行轉賣給伊朗。換言之，美、伊、以三方面皆可藉此交易機會，各取所需。

於是，在以色列政府官員、民間軍火商、伊朗及沙烏地阿拉伯商人、美國國家安全顧問、中情局副局長、國安會助理等人的談判磋商之下，以色列陸續於一九八五年八月底九月初分批將拖式飛彈（TOW）送達伊朗，但僅有一名牧師獲釋；次年，美國開始直接與伊朗交易，曾於一九八六年二月底，分兩批運送，但該次伊朗未立即履行放人承諾，直到同年七月廿六日才釋放第二位人質；隨後於十月上旬伊朗要求以情報、零件和飛彈交換人質。為了進一步協調，麥法蘭再度前往德黑蘭，不久伊朗即釋放第三位人質。但是整個事件却在十一月四日，為貝魯特親敘利亞的雜誌公諸於世。

依據陶華報告的調查結果，在政策的決定與執行過程中，第一次交易進行之前，雷根曾表示如果不嚴重影響兩伊軍事平衡，將不反對軍售伊朗。第二次交易純屬麥法蘭的擅自作主，不幸功敗垂成。第三次的交易計劃則是雷根簽字授權，參與計劃者僅限於國安會及部份中情局人員。舒茲與溫伯格並不知情。在全案進行過程中，僅於一九八五年十二月七日召開過一次全體顧問會議。其餘皆以少數參與者和雷根本人的零星溝通為主。

（二）軍售盈餘轉交尼國反抗軍的過程

一九八六年初雷根所提一億美金援助尼加拉瓜反抗軍一案正在國會審議期間，而上一年度二千七百萬援款的預算，即將於一九八六年三月卅一日到期。諾斯中校耽心反抗軍將會因國會審查過程拖延時日而陷入後援不濟的困境，因而積極設法四處籌募款項，除了向民間和外國私人團體或個人集資之外，還構想出以軍售伊朗的盈餘轉交尼國反抗軍的秘密交易計劃。

依據陶華報告之研判，以色列事先轉賣武器之所得，約三百萬美元至今仍去向不明；另外，由美國直接軍售伊朗所得部份，約二億美元皆以中情局退休官員席克德（Richard Secord）名下私人公司的名義，存入瑞士銀行。

有關該部份的決策與執行過程，依據陶華報告的資料顯示，參與援助尼國反抗軍計劃者的人數更少。其最主要因素在於波蘭德修正案（Boland Amendment），該修正案禁止中情局與國防部在尼加拉瓜進行秘密活動。是以，中情局不便參與諾斯中校等人的行動。換言之，國安會乃是援助尼國反抗軍計劃的主謀者。

註① 此處所指為托式(tube-launched, optically-tracked, wire-guided missile, TOW)及鷹式(ground-launched, anti-aircraft missile, HAWK)匿種。

叁、形成國安會角色膨脹的組織因素

國安會雖然名爲白宮幕僚單位，但是，過去的跡象顯示，它在某種程度上也扮演著國務院的角色。伊朗軍售案即爲最好的說明。儘管如此，兩者在組織結構上仍有一些基本的差異。而這些屬於體制上的不同，正突顯出國安會，尤其是國家安全顧問在影響總統外交決策時居於有利的地位。

就職掌而言，正如前言所述，國安會的任務是以協助總統在政策制定前的意見協調與政策執行時的監督爲主，因此，基本上是配合總統的需要而設立。換言之，國安會的作業必然是以總統的好惡爲依歸。當然，國家安全顧問坐鎮白宮綜理國家安全事務，又可隨時建言，自然容易滋生影響力。此種因職務與地利之便所培養的特殊關係，豈爲國務院官員所能比擬。^⑫

其次，就國家安全顧問與國務卿所分別指揮的幕僚成員而論，兩者最大的差異在於前者所領導的國安會幕僚，最多不會超過二〇〇人。因此，比較容易在指揮和管理上達成一致性。而國務卿所管轄的國務院，其職員人數即達國安會的百餘倍，^⑬再加上國務院內長久以來所形成的職業外交官次體系文化 (subculture) 問題，^⑭使得國務卿除了對總統要扮演外交政策顧問的角色之外，還得兼顧國務院本身業務的立場。就後者而言，身爲部門首長，若無法先認同於所屬單位的利益目標，則勢必難以發揮有效領導。因此，久而久之，比較容易養成成本位主義。就一個主管的權限而言，國務卿所受的限制，顯然遠大於國家安全顧問。因此在影響總統外交決策方面，國務院的能力將因此而再遜一籌。舒茲在伊朗軍售案上，多次表達反對意見，却始終未被採納就是最好的說明。

再以政策眼光而論，國務院是處理日常外交事務，也是政策執行的專責機構，瑣碎的行政業務往往侷限了政策眼光，並形成前述所謂的本位主義色彩。而國際事務日趨複雜化的時代，外交決策經常需要從不同的利益角度去權衡利弊得失。因此，協調各

註⑫ 在華府流行一句名言，「接近政治權力核心就能發揮影響力」(“Proximity breeds possibility.”)。國務院與白宮間隔八個街口遙遙相望，而國安會則緊鄰總統橢圓型辦公室，兩者僅一層樓之隔。

註⑬ 目前國務院人數約爲二萬二千人左右，請見 Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Witkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process*, (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 353.

註⑭ 就組織而言，國務院除了一般行政事務部門外，尚有爲數約三千五百左右的駐外人員 (Foreign Service Officers) 他們多數來自上流階層。也都有著長春藤盟校的學歷背景。不論是在人事任用或工作待遇上，皆有別於事務人員 (civil service)。前者觀念保守，崇尚傳統，一切依循舊例，久而久之便形成特有的次文化，經常造成國務院內部協調上的一大困擾。

部會政策意見的機構乃應運而生。國安會正是基於此一目的而成立。由於國安會沒有日常瑣碎的業務，可以一心一意專注於重大外交政策的協調與監督乃至於執行工作。久而久之容易培養出多角度的政策眼光。再者，基於業務的關係，國務院對外國的反應比較敏感。譬如，在軍售案中還得顧慮盟邦的反應，因而反對過於冒進或理想化的政策。相反的，國安會不必耽心海外工作的推展，經常可以提出一些立即反映效果的政策構想，來滿足總統的需求。在伊朗軍售案中，由於雷根總統數度表示關切人質，使得白宮幕僚視武器交換人質為一項當然優先的政策。對於任期最多僅達八年，期間還面臨四年一次改選的總統而言，如何能迅速有效制定一些短期具成效的政策，乃是美國在位總統的普遍心態，而國安會存在的價值亦即在此。

除此之外，人事進用辦法的不同，亦足以說明國安會與國務院在外交決策影響力上的差異。通常，政府官員可以概分為政務官與事務官兩類。前者為政治任命，隨執政黨同進退，後者為職業官員。國安會與國務院亦不例外。兩者的差異在於國安會內事務官的組織約束 (organizational commitment) ⑤較弱；相對地，國務院內的政務官也和事務官同樣無法擺脫此種束縛。因此，大體而言，國安會在參與決策的過程中，具有濃厚的政務官色彩，而國務院則秉持了事務官的特質。有關兩者特質上的比較，美國匹茲堡大學洛克曼 (Rockman) 曾作過表列式的對比 (請見附表一) ⑥。

附表一 政治任命白宮幕僚與事務行政機關在外交決策上的差異

基本職責	提供廣泛而整合性的觀點，並強調調整體性的功能	提供詳實而獨特性的觀點，並強調局部性的功能
與決策當局的接近程度	因接近決策核心，故被總統視為「自己人」	因遠離決策當局，故被總統視為「外人」
組織約束	政務官與事務官皆不受組織約束	政務官與事務官同樣受到組織約束
政策取向	具主導性與開創性	謹慎而欠主導性，主張漸進主義
政策結果	膚淺	偏狹

就現實政治環境而論，政務官畢竟是決策影響力競爭下的贏家。國安會能在外交決策中佔據優勢也就不言而喻了。透過國安會與國務院，以及國家安全顧問與國務卿的對比，可以清楚地發現，國安會的角色膨脹，乃是體制發展過程的必然結果。兩者在軍售伊朗計劃案中呈現正反意見，乃是組織結構的差異性使然。

伊朗軍售案醞釀之初，是以重建對伊關係與解決人質問題為主要目的。決策當局雖然在目標上曾達到共識，但是在手段上却有不同的見解。國安會在該次事件中，充分顯露出其主導性、開創性、理想化與冒進的政策取向。它所策劃之

註⑤ Bert A. Rockman, "America's Departments of States: Irregular and Regular Syndromes of Policy Making," *American Political Science Review*, Dec. 1981, Vol. 75, No. 4, p. 921.

註⑥ *Ibid.*

以軍火交換人質，進而將軍售盈餘轉交尼國反抗軍的秘密交易行動，極不可能交由態度拘謹、被動、保守，及以追求長程利益為目標的國務院來主持。

肆、外交決策中民主原則與現實需要的衝突

爲了防止權力過於集中，民主國家普遍實施分權制度。美國在制度上也有聯邦與州之間的垂直分權，以及行政、立法與司法的橫向分權。在國內事務方面，此種分權制度的安排，可以限制總統權力的擴張，兼顧多數利益，制定出一套令大多數人獲得最低限度滿足的政策；但是在國際事務方面，此種分權制度的設計，往往會因爲國會制衡、行政作業流程和官僚政治等因素，而使得外交政策受到延誤。

換言之，外交政策的制定與執行，不同於國內政策。前者經常會因爲民主體制正常運作的各種限制，而比較容易引起爭議，其主要爭議之處，不外乎以下兩點：(一)立法制衡與總統集權之間的兩難困境；(二)廣泛參與或少數精英決策模式的兩難困境。

首先，外交政策層面的立法制衡，是美國制憲以來就一直爭議不休的問題。它爭議的基礎歸結於美國總統必須在國內和國際上，扮演兩種功能與角色。具體而言，在國內政治環境之下，爲了防範大眾權益受到侵犯，往往傾向於限制總統權力；但是在國際政治環境之下，因爲需要強有力的領導才能因應外來的挑戰，是以傾向於要求總統能享有較大的權限。換言之，爲了健全立法制衡的民主運作，必然要限制總統的權力，此往往也妨礙到其有效維護國家利益的能力；反之，爲了充分保障國家利益而擴張總統權力的同時，也必然需要在民主制度的正常運作之外，再作調適。

其次，外交政策的本身非常強調其專業性，比較不講究代表性。因此，精英主義的決策模式較爲適用。如果外交政策也和國內政策相同，只追求令大多數人達到最低限度滿足的標準，則可能因此而無法兼顧政策的品質。^①

外交決策者在面臨上述困境時，必須有所取捨。由於政策的緊迫性與隱密性各有不同，也影響決策的模式。危機處理式的外交決策，因爲具有時效性，因此往往要求擴大總統權以及精英決策模式。參與者多半是爲數不多的總統幕僚和親信，他們位居所謂的權力核心 (inner circle)；至於其他非緊迫性的外交決策則有較寬裕的時間，可以擴大參與管道，此種決策在行政組織程序 (Organizational process) 和官僚政治 (bureaucratic politics)，以及立法制衡等因素的作用之下，^② 必然會形成一種安

註① John Spanier & Eric M. Uslander, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 4th ed., (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1985) pp. 5-6.

註② 有關行政組織程序與官僚政治決策模式，請參閱 Graham T. Allison, *Essence of Decision*, (Boston: Little Brown and Company, 1971), pp. 67-96 & 144-181.

協性的政策。

至於政策本身的時效性如何判斷？是否有保持隱密性之必要？則還是在於總統的認定。而認定的標準則與總統個人的意識形態有密切相關性。例如雷根的反蘇情結會強化其援助尼國反抗軍的意志。對援助反抗軍政策的時效性與隱密性，必然持正面的認定，而不以裁減總統權或擴大參與為其決策模式。諾斯的行為，即使未獲總統的正式授權，也應對於雷根的決策模式已有相當之掌握，才會敢於獨斷獨行。

美國總統便是在此種雙重角色與不同需求的困境中，不斷爭取外交主導權。從美國政治發展趨勢觀之，越戰以來，美國國會曾陸續通過許多限制行政部門外交權的法案或修正案。^⑩但是美國總統在外交權方面的擴張，並未因此而有所收斂。伊朗軍售案的發生，說明國會顯然未能透過立法，對總統權力擴張產生任何嚇阻作用。

然而，導致外交決策集權化的另一因素，是總統任期的久暫。美國總統就任之初，在國會的掣肘、行政作業流程與機關本位主義的層層束縛，以及個人經驗與專業知識匱乏的情況下，外交決策多半仰賴白宮之外的聯邦行政部門的資訊供應與協調。^⑪但是就任時期愈長，反對勢力愈強，總統不得不致力於白宮行政效率的提高，以鞏固其權力，於是逐漸呈現「白宮集權」的趨勢。伊朗軍售案肇始於雷根當選連任之後，多少也可以藉任期久暫因素加以解釋。

當然，總統的統御能力之總體表現，仍需幕僚的配合。對於一向重視親信的雷根而言，亦不例外。從前國家安全顧問克拉克（William Clark）、白宮幕僚長黎根（Donald Regan），到國務卿舒茲等人的任用，皆為最佳例子。^⑫然而，幕僚在本質上只能配合總統的意願行事，對於外交政策取向的認定，仍應以總統的好惡為依歸。至於決策權將集中於白宮？或擴大至聯邦政府部門？亦應由總統所掌握。

伊朗軍售案之所以引起軒然大波，國家安全顧問與國安會幕僚人員的失職或越權，只是問題的表相；而其關鍵仍是在於民主體制中，外交決策為了因應現實需要，不得不迴避正規作業程序，因而形成白宮集權化的趨勢使然。

註⑩ 例如，一九七二年的凱斯——沙布羅基法案（Case-Zablocki Act），一九七三年的戰爭權力法（War Power Act），一九七四年的休斯——雷恩修正案（Hughes-Ryan Amendment），一九七四年的尼爾森——賓漢修正案（Nelson-Bingham Amendment），以及一九八二年的波蘭德修正案（Boland Amendment）等不一而足。詳見John Spanier & Eric M. Uslander, *Ibid.*, pp. 87-91.

註⑪ Terry M. Moe, "Politicize Presidency," in John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *The New Direction in American Politics*, (Wash., D.C.: The Brookings Institution, 1985) p. 244.

註⑫ 雷根對國家安全顧問的倚賴，始於克拉克黨國安會以後。由於克氏的上臺，雷根才開始積極介入外交事務。而國安會也再度獲得重視。舒茲上臺之後，頗能配合雷根的需要而採取低姿態，此後，國安會的地位便扶搖直上。

伍、秘密外交行動的爭議

在民主國家的民主運作過程中，執政者基於決策安全上的考慮，往往需要對外交政策做某種程度的保密，因此，必然會侵犯到人民「知的權利」。這種民主原則與現實需要上的衝突，經常表現在外交決策領域中，尤其是以秘密外交行動為甚。美國參議員魯德曼 (Warren B. Rudman) 即曾於伊朗軍售案聽證會中指出，美國人民「知的權利」應受尊重。足見秘密軍售伊朗所引發的爭議，不外乎民主原則中所謂的「知的權利」。

秘密外交行動有時是政府外交政策運作上的必要手段。美國基於本身的超強地位和普及全球的國家利益，自然也不例外地運用秘密外交。例如，伊朗對美國深具戰略價值，因此，兩國關係雖曾因柯梅尼上臺而一度惡化，但是基於長程戰略利益，仍必須進行秘密外交行動。這種屬於行政上的特權，往往在立法制衡的有限影響之下，不免流於浮濫。因此，歷任總統有意運用行政命令，將秘密行動的執行任務轉移到國安會。譬如，一九七六年二月，福特總統曾簽署了一項有關情報系統的行政命令，規定中情局在進行「敏感性情報蒐集作業」上，必須得到國安會的同意。而雷根總統為了強化國安會功能，也曾簽署第一五九號國家安全指令，明定秘密行動時的決策、執行、監督與評估程序。^②換言之，美國總統可以透過行政命令賦予國安會秘密外交的參與權。

而國會早期始終對秘密外交抱持著「眼不見為淨」的鸵鳥心態。一方面在道德立場上未必苟同，但是也不反對中情局對敵方進行情報或秘密外交行動。此現象一直持續到七〇年代中期才稍有改善。一九七四年通過的「休斯——雷恩修正案」，^③一九七六及一九七七年國會參眾兩院分別成立情報委員會，一九七六年通過的「克拉克修正案」，^④一九八二年通過的「波蘭德修正案」，都是立法部門對中情局或國防部進行海外秘密行動的限制與監督措施。

雖然國會曾多次透過不同立法限制中情局與國防部從事海外秘密行動，但是仍無法制止總統繼續從事此類行動。事實上，在雷根總統的重用之下，國安會已經被視為替代中情局，進行秘密外交行動的最佳掩護機構。由於國安會直屬於總統行政辦公室，不在國會監督範圍之內，^⑤因此在執行任務時也就更加得心應手了。

^② John Tower, *Ibid.*, p. II-5.

^③ 同註②。

^④ 該修正案禁止行政部門以直接或間接方式，利用國會所撥款項作為介入任何涉及安哥拉內戰的活動經費。

^⑤ 一九八四年十月三日國會削減援助尼國反抗軍經費的同時，曾限制國防部及中情局或其他任何機構或單位，直接或間接參與支持尼國反抗軍行動的情報工作。這項限制會經引起解釋上的爭議。某些國會議員認為其約束的範圍應該包括國安會。但是依據陶華報告的調查分析，在伊朗軍售事件上，諾斯和彭岱特顯然已獲得總統情報督察委員會 (Intelligence Oversight Board) 的法律上認定，國安會將不受上述規定的限制。

在伊朗軍售案中，最令國會反感之處，就是總統未能在事件曝光之前知會國會。依一九七四年通過的「休斯——雷恩修正案」，只規定總統必須「適時」向國會報告，但並未就「適時」做明確的定義。而司法部長米司（Edwin Meese III）甚至將其解釋作「總統得自行斟酌何時向國會報告」。為此，國會已經開始醞釀「秘密行動知會法案」（covert-notification bill），希望能對總統做有效的約束。^{②④}

除了行政與立法部門間對秘密外交行動，應否事先知會而有所爭議之外，行政部門本身對此種外交行動的作業，也有其一定的顧慮。其中最重要的一項，就是秘密行動所最忌諱的洩密問題。在美國政界流行的一句名言，就是「在華府沒有秘密可言」。其中的重要因素之一，即是新聞媒體參與政策的爭辯。不同政策立場者，往往會以向新聞界洩密作為打擊不同立場者的手段。^{②⑤}然而，在此競賽中，聯邦政府部門總是被總統視為洩密的一方。^{②⑥}

從上述分析可以獲得如下結論。國會固然可以立法約束總統的秘密行動；但總統亦可利用行政特權，或從寬解釋國會立法，達成其迴避正規作業程序的目的。尤其是在總統權力普遍擴張時期，國會的監督權往往會相對萎縮。一九八五年當伊朗軍售案正積極展開之際，也正是雷根總統的聲望達到顛峯階段。^{②⑦}雷根就任以來，一直被公認是自羅斯福總統以來，最受人民擁戴的總統。^{②⑧}他的領導能力與政治魅力，常令國會在表決法案的最後關頭，倒向對總統有利的一方。因此，有關秘密外交行動方面，鮮有國會置喙的餘地。

事實上，秘密外交行動對美國人民而言，並非全然無法接受。就伊朗軍售案而言，軍售伊朗交換人質部份所遭到的反對聲浪，並不如將軍售盈餘轉交尼國反抗軍部份。同為秘密外交行動却有雙重評價標準，正說明此種行動必然是為了配合現實需要而進行的。

陸、結、語

雖言美國為民主陣營的領袖，其「民主制度」亦為多數開發中國家學習的榜樣。但是，不可諱言地，民主運作在外交決策過

註②③ *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 18, 1987, p. 721.

註②④ Bert A. Rockman, *Ibid.*, p. 917.

註②⑤ 同註②③。

註②⑥ 同註②③。

註②⑦ 請見彭慧鸞撰，「雷根政府外交決策與國會制衡——一九八五年案例研究」，問題與研究，第廿五卷第六期，民國七十五年三月十日出版，頁三六。

註②⑧ 同前註，頁三二。詳見 *Congressional Quarterly Weekly Report*, July 29, 1985, p. 1284.

程中却經常出現失衡現象，其中又以總統權的過度擴張最爲常見。美國亦不例外。伊朗軍售案只是此現象的一種表徵。

美國外交決策運作基本上是操縱在總統手中。國會只能扮演監督的角色。而國會的監督功能，却經常在總統行政特權的陰影下無法發揮作用。就行政部門的立場而言，爲了爭取國家最高利益，亟需要強有力的領導，因此主張應賦予總統較大的權限；但就立法部門立場而言，總統權的過度擴張容易形成集權，進而侵犯到立法部門的權限。但是，在美國憲政體制之下，總統是唯一經由代表全國人民的選舉人投票選出的最高行政首長，而國會議員充其量亦不過是各州州民的代言人。因此，前者顯然佔有先天上的優勢。

國安會設置的宗旨，原是提供總統外交決策與執行上必要的協助。但是組織特性使它在發展過程中產生角色的變遷。由於體制上直屬於總統行政辦公室，本身沒有國會的壓力，或行政體系的組織約束；同時，國家安全顧問又兼具總統耳目的功能，因而較能掌握總統的意向，提出開創性的政策意見。相形之下，國務院反而居於外交決策運作的次要地位。理論上而言，此乃民主運作下的反常現象。但是，在現實環境中却是必然的發展趨勢。伊朗軍售案並非國安會參與秘密外交行動的唯一案例，而只是雷根政府進行此類行動的一次失敗紀錄。

由於外交決策往往攸關國家存亡與全民福祉，因此對決策品質的要求比較嚴格。一般經由行政作業流程與官僚政治體系作成的決策，往往容易形成國家利益向個別利益妥協的結果。換言之，政策品質只求差強人意的結果，必然無法達到真正利國利民的標準。有鑑於此，美國總統傾向於採用精英主義的決策模式。而國安會正處於此現實環境中，方能脫穎而出，成就今日的地位。但也因此而引發伊朗軍售案風波。

秘密外交行動是否應或何時應知會立法部門？行動的決策應採擴大參與或精英模式？向來都是爭議不休的問題。而國安會積極主動的介入此類行動，正是伊朗軍售案受抨擊的關鍵所在。雷根總統在伊朗軍售案過程中所扮演的角色，已經爲其留下濃厚的白宮集權化色彩。而這些民主原則與現實需要妥協的現象，却是當前美國外交決策所不可避免的趨勢。

表面上，伊朗軍售案乃是雷根總統重用親信，却又疏於管理所致。但實質上，却是美國外交決策在因應現實需要和發展時，因組織結構上的缺點而產生的結果。

（本文作者現為本中心助理研究員）

一九八七年五月八日脫稿