

布希外交決策與行政部門角色——

以國務院、五角大廈與國安會為例

蔡明彥

國立中興大學國際政治研究所副教授

摘要

美國行政部門包括國務院、國防部與國安會，在外交決策過程中各有角色扮演。國務院主要負責外交政策執行，扮演對外溝通者的角色，重視談判與協商；國防部負責嚇阻戰爭發生；國安會則負責對外交決策過程的管理，確保總統的外交理念得以落實。布希（George W. Bush）總統上任後，美國政府的外交決策展現「同儕模式」決策特質，結果導致外交團隊在布希的第一任期內對外交路線出現公開歧見。為了防止行政團隊的路線之爭延燒，布希在第二任期展開後，隨即任命主要親信入主國務院、國防部與國安會等外交決策部門，希望在任期結束前落實外交施政理念。觀諸布希新外交團隊成員的政策理念，可發現主張「現實主義」、「新保守主義」與「自信式國家主義」的官員，已全面入主美國外交決策機構，未來「務實派」與「強硬派」的觀點，勢必主導布希政府的外交政策路線。

關鍵字：美國外交決策、布希外交政策、同儕決策模式、現實主義、新保守主義、自信式國家主義

壹、前言

美國是目前世界上唯一超強，華府的對外政策對國際情勢產生重要影響，一直是外交政策理論研究與實務分析的觀察重點。長期以來，以總統為首的行政部門，扮演著美國外交政策「發動機」的角色，負責對外政策的制訂與執行。尤其在第二次世界大戰後，美國為了肩負起超強應有的國際責任，不斷擴編外交行政機構，依據1947年通過的『國家安全法』(National Security Act)，設立了國家安全會議、中情局、參謀長聯席會議與國防部等單位，充實總統的外交與國安幕僚團隊，加強行政部門在國家安全、軍事安全與情報安全等方面的規劃與執行能力。

在進入冷戰高峰期後，美國因面臨核戰威脅，故須提出明確的外交目標，增加政策的「可預測性」(predictability)，以避免對手誤判情勢，引發意外戰爭。值此同時，美國行政部門也開始加強官僚機構的組織分工，提高決策效率，導致美國的外交決策機制逐漸朝「制度化」(institutionalization)方向發展(Kissinger, 1969)。這種高度制度化的決策機制，為美國外交決策至少帶來兩方面的影響：一方面，使美國決策運作趨於標準化，提升了決策的速度與品質；但另一方面，行政部門因各有特定的組織目標與組織利益，形成本位主義，使決策過程開始受到「官僚政治」(bureaucratic politics)的影響。(Kissinger, 1969: 265)

2000年，布希(George W. Bush)就任美國總統後，行政部門對美國外交路線出現歧見，在重要的外交議題包括中東政策、北韓核武危機與出兵伊拉克等問題，出現立場不一的現象，引發外界對「誰決定美國外交政策」的討論與關切。¹2005年1月，布希在邁入第二任期後，隨即調整國務院、五角大廈與國安會的重要人事，組成新的外交團隊，展現重整外交行政部門的決心。本文的內容主要探討行政部門在布希外交政策的角色，並將觀察重點集中在國務院、五角大廈與國安會。文中探討的問題有三：(一)布希政府的決策風格；(二)布希外交團隊的

¹ Dana Milbank, "No Conflict on Iraq Policy, Fleischer Says; Views of Powell, Cheney the Same," *Washington Post*, 3 September 2002, p. A14; Steven R. Weisman, "Division in Past Bush White House Echoes in Current Struggles," *New York Times* (East Coast), 24 November 2002, p. A18.

路線爭議；(三) 國務院、國防部與國安會在外交政策的角色與立場。透過對上述問題的檢視，希望掌握國務院、國防部與國安會在布希外交政策中扮演的角色，同時觀察布希第二任期新外交團隊成立後，對美國外交政策未來走向所產生的影響。

貳、布希政府外交決策具「同儕模式」特質

美國所有總統在上任後，都希望在最短時間內，樹立個人的政治威望，展現總統處理政務的決斷力，建立民眾對新總統的信賴感。因此，美國新總統上任初期的工作重點，通常包括三項任務：(一) 提供一個明確的白宮管理模式，使行政部門得以順利運作；(二) 宣布新政府施政的優先順序，讓民眾瞭解政府的施政方向；(三) 爭取國會支持，減少府、會摩擦，以利推動政務。²

布希總統在 2000 年上任後，隨即籌組一支經驗豐富的外交團隊，企圖展現新政府的「治理可信度」(governing credibility)，贏得民眾信賴。布希第一任期的外交團隊成員主要包括：副總統錢尼 (Richard B. Cheney)、國務卿鮑爾 (Colin L. Powell)、國防部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 與國家安全顧問萊斯 (Condoleezza Rice) 等人。上述成員均曾在前共和黨政府任職，每個人的行政資歷都十分完整，擁有豐富的「華府經驗」(Washington experience)，被華府外交圈稱為「史上最有經驗的外交團隊之一」(one of the most experienced foreign policy teams ever)。³

由於外交團隊成員處理國際事務的經驗豐富，加上布希本人對於外交問題涉略不深，因此在外交事務上，布希總統極為仰賴外交團隊提供的資訊與建議，同時授權外交團隊成員負責外交政策的決策與執行，通常只在外交團隊內部出現爭議時，總統才會出面扮演「仲裁者」(arbiter) 與「決策者」(decision maker) 角

² Alexander Moens, "The Foreign Policy Decision Making Process of the George W. Bush Administration," via International Studies Association 9<http://www.isanet.org/noarchive/moens.html>0。

³ Steven Mufson, "For Bush's Veteran Team, What Lessons to Apply?" *Washington Post*, 15 September 2001, p. A5。

色。⁴

在布希總統授權下，外交團隊主要成員定期召開非正式決策會議，針對各種外交問題進行討論。在決策小組會議中，外交團隊成員不論職務背景或主管業務為何，均以決策小組的「成員」身份與會，開會時大家平起平坐，一起集思廣益商討外交問題，呈現出「同儕模式」(collegial model)的決策運作特性。⁵

觀諸「同儕模式」決策模式，其主要優點在於打破決策官員間的從屬關係，使決策官員在開會時能暢所欲言。但正因為決策官員彼此「地位」平等，倘若出現歧見，常會產生僵持不下的情形。決策成員間之所以產生歧見，一方面可能導因於官僚政治，也就是決策官員基於本位主義，將所屬部門的組織目標，視為外交政策的優先任務，造成官員間的立場歧異。另一個原因，則可能導因於決策官員間的外交理念不同，導致路線爭議，進而出現彼此爭奪外交政策詮釋權的現象。

在「同儕關係」(collegiality)的運作模式下，一旦決策官員間的歧見無法化解，將會產生兩方面的負面影響：⁶

(一)「後門」(back-channels)政治——決策官員設法透過個人管道，向總統建言，尋求影響總統的意見，爭取政策主導權；

(二)「政策失調」(policy incoherence)——行政部門對外交政策各有解讀，結果造成外交政策路線失調，各唱各的調。

參、布希政府內部的外交路線爭論

觀諸布希政府第一任期外交團隊成員的外交立場，可將之大致區分為四種不同的路線，包括：「自由主義」(liberalism)、「現實主義」(realism)、「新保守主義」(neo-conservatism)與「自信式國家主義」(assertive nationalism)。茲就上述四種觀點，提出以下的說明：

⁴ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (London: Penguin Books, 2004), p. xviii。

⁵ Moens, "The Foreign Policy Decision Making Process of the George W. Bush Administration."。

⁶ 同前註。

一、自由主義：強調國際合作，發展伙伴關係

在布希外交團隊中，具有「自由主義」傾向的決策成員認為，目前世界各國正面臨許多共同的挑戰，因此國際社會應該透過合作的方式，一起解決共同面對的問題。面對這樣的趨勢，美國的外交政策目標，應該以加強國際合作為優先任務。⁷自由主義者十分重視國際合作，認為確保國力與維持國家安全的方法，不在於威脅他國的安全，而應放棄「零和」(zero sum)競爭的心態，尊重各主權國家的差異性。根據「自由主義」的觀點，美國雖然應該在國際社會上推展人權與民主價值，但必須以維護國際和平為基本前提。同時，美國應積極與其他國家發展「伙伴關係」(partnership)，即便美國與北約盟邦在外交問題上出現爭議，也不應影響雙方的友好關係；至於其他崛起中的強權，包括俄國、中國與印度，美國都應以「交往」(engagement)的方式，解決與這些國家間的歧見。⁸在布希的外交團隊成員中，外交立場傾向「自由主義」者，以前國務卿鮑爾最具代表性。

二、「現實主義」：明確界定國家利益，強調權力平衡

布希政府內傾向「現實主義」路線者，則對美國國家利益提出明確的界定，認為美國外交政策目標，應以處理對國家安全構成直接威脅的事務為主，並且設法確保美國的經濟利益。此派觀點認為，美國的外交政策必須透過「權力平衡」(balance of power)的途徑，建立必要的同盟架構，維持國際情勢穩定，達成外交政策目標(Rice,2000)。主張現實主義者認為，美國在必要時可對外使用武力，但對外動武目的是為了阻止侵略，或是防止既有的「權力平衡」架構受到破壞。同時，美國應尊重各國政府的主權，不應為了「改變他國政權」(regime change)而對外發動戰爭，畢竟美國無法強迫其他國家在短時間內接受民主政治。在911

⁷ 有關布希政府內「自由主義」的外交路線論述，可參閱 Colin L. Powell, "A Strategy of Partnerships," *Foreign Affairs*, Vol.83, No.1 (January/ February 2004) (<http://www.foreignaffairs.org/20040101faessay83104/colin-l-powell/a-strategy-of-partnerships.html>)。

⁸ 同前註。

事件發生之前，上述「現實主義」的觀點，代表了美國外交政策的主流意見，並且反映在美國對中國、巴基斯坦等國的政策上。此派主張的代表性人物主要是前國家安全顧問、現任國務卿萊斯與現任副國務卿佐立克（Robert B. Zoellick）。

三、「新保守主義」：重視民主輸出，強調單邊主義

「新保守主義」的政治哲學具有濃厚的「理想主義」（idealism）色彩，認為美國應以更積極的態度，向他國輸出民主與人權價值。「新保守主義」對國家利益採取較廣義的解釋，認為外交政策的目標不應只為為了維持國際穩定或地緣政治發展，而應對敵對國家施以「政權改變」，達到「創造性毀滅」（creative destruction）的效果。⁹但是「新保守主義」與傳統「理想主義」不同的是，在推展民主價值的同時，「新保守主義」較不相信國際建制，主張美國應透過單邊性的軍事、政治與經濟行動，改造其他國家（尤其中東地區）的既有權力結構，進而確保該地區與美國本身的利益。在 911 事件發生後，「新保守主義」成為美國外交政策的主流路線，支配了美國出兵攻打伊拉克與美國對中東政策的決策思維。此派觀點的主要代表人物，包括前國防部副部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）、現任國家安全顧問海德利（Stephen Hadley）與現任副國家安全顧問艾布蘭（Elliot Abrams）等人。

四、「自信式國家主義」：重視軍力發展，確保美國優勢地位

在布希政府的外交團隊中，「自信式國家主義」與「新保守主義」同時被視為所謂的「強硬派」（hardliners）。但是「自信式國家主義」與「新保守主義」之間仍有所不同，前者對「政權改變」與「民主輸出」等觀念較不熱衷。「自信式國家主義」認為外交政策的目標在於維護美國全球領導地位，並且應防止任何勢力（含歐洲）崛起，挑戰美國的國際支配地位。此派觀點認為，美國的全球優

⁹ Soeren Kern, “Who Is Running US Foreign Policy?” *United States and Transatlantic Dialogue*, No.23 (2005), p. 1。

勢地位，必須建立在堅強的軍事實力之上，美國的外交政策必須以武力為後盾，才能具有「可信度」（credibility），因此美軍應積極推動「軍事轉型」（military transformation），提升部隊的實戰能力。¹⁰911事件後，布希外交團隊中主張「自信式國家主義」者，試圖改革美國的外交政策，提出「預防性戰爭」（preventive war）的概念，並在2002年公布的「國家安全戰略」中宣揚此立場。此派立場在布希外交團隊中的主要代表人物，為副總統錢尼與國防部長倫斯斐。

肆、國務院的角色與立場

一、角色：對外溝通者（communicator）與談判者（negotiator）

國務院是美國外交政策的主管機關，負責發展與執行總統的外交政策。觀諸國務院在外交政策的角色，主要任務包括：¹¹

- （一）領導跨部門合作，發展並執行外交政策；
- （二）掌管外交事務預算及其他資源；
- （三）領導並統合美國駐外機構，向外國政府與國際組織傳遞美國外交政策理念；
- （四）指導涉外談判，與外國簽署協議與條約；
- （五）協調並支持美國政府其他部門的國際活動。

根據美國國務院提出的「2004-2005年戰略計劃」（FY 2004-2005 Department of State and USAID Strategic Plan），美國外交政策任務包含：維護區域安全；推動國際反恐；確保國土安全；防止大規模毀滅性武器擴散；推動民主與人權；加速經濟繁榮等。¹²為了推動相關外交業務，美國國務院在外國派駐超過 11,000 名駐外人員，負責外交政策的執行，並向國際社會解釋美國外交政策，掌握各國對各種外交議題的立場，同時負責與外國政府針就各種外交議題進行溝通與談判。

¹⁰ Ibid., p.2。

¹¹ “Diplomacy: The State Department at Work,” US Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/4078.htm>)。

¹² “FY 2004-2009 Department of State and USAID Strategic Plan,” (<http://www.state.gov/m/rm/rls/dosstrat/2004/>)。

二、立場：由「自由主義」轉為「現實主義」

國務院的組織功能在於和外國政府進行溝通與談判，基於本位主義考量，國務院的官僚系統十分強調外交協商的重要性。在布希第一任期擔任國務卿的鮑爾，外交立場傾向「自由主義」，同時極為支持國務院官僚系統的立場。鮑爾在處理外交問題時，通常抱持謹慎態度，重視談判與妥協，故被視為布希外交團隊中的「溫和派」人士。以北韓問題為例，鮑爾主張美國應以柯林頓（Bill Clinton）政府的政策為基礎，重塑美國與北韓的雙邊關係。在中東問題上，鮑爾反對美國出兵伊拉克，主張解除對伊拉克的經濟制裁，避免對伊國民眾造成無謂的傷害。鮑爾對重要外交議題的立場，被其他行政部門官員如倫斯斐等人質疑過於軟弱，雙方的歧見引發了布希外交團隊主要成員間的路線之爭。¹³

在布希的第一任期內，美國外交政策究竟由強調協商外交的「鮑爾戰略」（Powell strategy）抑或由強硬路線的「倫斯斐戰略」（Rumsfeld strategy）主導，一直是華府外交圈評論的重點。但是一般相信，由於倫斯斐與布希總統關係密切、且理念接近，因此在與鮑爾的權力競爭過程中，極可能佔上風。而事實也證明，鮑爾因為立場與外交團隊其他成員格格不入，連帶地使國務院系統的決策影響力下降，甚至在決策過程中遭到「邊緣化」的命運。一個明顯的例子是，2001年3月，鮑爾公開主張布希政府應該對北韓採取溫和政策，推動與平壤間的關係正常化；但是在鮑爾發言後不到24個小時內，布希總統親自對北韓問題發表強硬談話，迫使國務院方面不得不修正原先的路線。¹⁴

布希在取得連任後，在2004年11月15日提名萊斯取代鮑爾擔任國務卿，此項人事調整可望使國務院與其他部門間的外交路線爭議落幕，原因有二：

首先，萊斯是布希的親信，在接任國務卿前擔任國家安全顧問，因此熟悉白宮決策流程，萊斯在接任國務卿後，可望加強國務院與白宮在外交問題上的溝

¹³ Jane Perlez, "Divergent Voices Heard in Bush Foreign Policy," *New York Times* (East Coast), 13 March 2001, p. A8.

¹⁴ Ibid.; Robert Mann, "The Top-Drawer in the Cabinet," *New York Times* (East Coast), 5 August 2001, p. A4; Glenn Kessler and Walter Pincus, "Advisers Split as War Unfolds; One Faction Hopes Bush Notes Bum Advice," *The Washington Post*, 31 March 2003, p. A1.

通。

其次，萊斯的外交立場傾向「現實主義」，強調外交政策必須注重「權力政治、強權政治與權力平衡」，同時主張美國必須加強軍力以因應在亞太、中東、波灣與歐洲等地出現的敵對勢力。¹⁵911 事件後，萊斯的外交立場轉趨強硬，除了持續強調「權力平衡」外，對確保美國國際支配地位也越來越重視，此種觀點與錢尼、倫斯斐等人的主張一致。¹⁶

至於萊斯的副手也就是新上任的副國務卿佐立克，同樣為布希總統的親信，在外交立場上也具有「現實主義」色彩，重視「權力平衡」，同時認為美國必須建立優勢的軍事力量，才能維持全球霸權地位。¹⁷由於萊斯與佐立克的外交立場均為「現實主義」，務實色彩濃厚，而且在發展軍事力量與維持美國全球領導地位等問題上，與錢尼、倫斯斐看法相同，因此未來國務院與國防部對外交路線的歧見可望降低。

伍、國防部的角色與立場

一、角色：戰爭嚇阻者（war deterrent）

美國國防部的組織功能，在於進行軍事準備、嚇阻戰爭，確保美國的國家利益。¹⁸1947 年，美國國會通過「國家安全法」，設立國防部長一職，但當時國會擔心體制變動過於劇烈，因此未授予國防部長對三軍擁有實際指揮權。1949 年，美國國會通過「國家安全法修正案」，使美國軍事組織趨向一體化，國防部成為

¹⁵ Rice, "Promoting the National Interests," pp. 51-52, 54-57。

¹⁶ 2005 年 2 月 8 日，萊斯就任國務卿後，在巴黎發表演說，重申「權力平衡」的重要，同時主張歐洲國家應接受美國的外交大戰略，體認美國面臨的安全威脅，展現萊斯面對歐洲盟邦時，對維持美國領導地位的堅定立場。引自 Condoleezza Rice, "Remarks at the Institut d'Etudes Politiques de Paris – Sciences Po," Paris, France, 8 February 2005 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/41973.htm>)。

¹⁷ 佐立克為布希外交政策中「邪惡軸心」(axis of evil) 概念的原創者，曾在「外交事務」季刊為文指出，共和黨政府的外交政策終將發現世界上存在反對美國的邪惡勢力，而美國必須擊潰這些敵人。參閱 Zoellick, "A Republican Foreign Policy," p. 69。

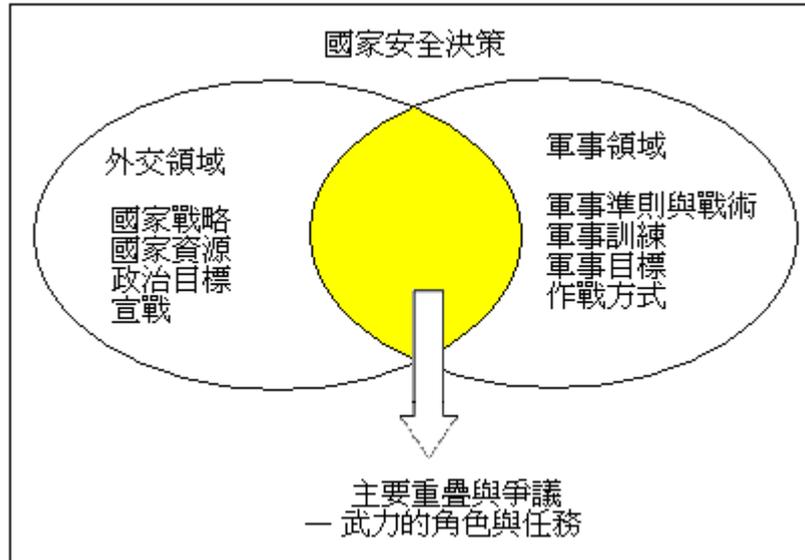
¹⁸ "Functions of the Department of Defense and Its Major Components" (<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html2/d51001x.htm>)。

主要的軍事執行部門，原有三軍部隊也被改為「軍部」(military departments)，由國防部長負責整體軍事指揮體系。在美國外交政策官僚系統中，國防部主管國防安全事務，獲得最多的預算與資源分配，可稱為美國政府內組織最龐大與人力最充足的行政部門。

國防部長倫斯斐上任後，對國防部的任務提出新的看法，認為當前國際安全環境已出現轉變，美軍的軍事任務已趨向多元化、複雜化。倫斯斐在評估美國國家安全威脅時，認為美國已無法像冷戰時期一般，清楚地預知「誰」(who)是美國的主要敵人？以及敵人會在「何時」(when)攻擊美國？因此必須清楚地掌握潛在敵人將「如何」(how)威脅美國，以便及早因應(Rumsfeld,2002)。為此，倫斯斐將美國國防戰略由過去的「威脅導向戰略」(threat-based strategy)，改為「能力導向戰略」(capabilities-based strategy)，同時著手裁減冷戰時期遺留下來的大規模地面部隊，藉以提升美軍的機動性，建立將武力快速投射到世界各地的能力，以處理發生在各個地區的突發事件。¹⁹

從組織功能來看，美國政府負責外交與軍事部門的高層領導人，在涉及國家安全與軍事安全議題的決策上，常因部門的組織任務不同，引發彼此間的歧見，尤其在非正式或「同儕模式」的決策運作機制下，更容易對政策路線產生爭議(Gibson and Snider,1999)。一般而言，負責外交政策執行的國務院，其所關切的常是政治目標的界定、政治資源的限制、與發動戰爭的代價。但軍事部門如國防部關切的重點，則是軍事目標的達成與戰爭的方式。因此，外交與軍事部門間最常出現的爭議，常是對武力的角色與軍事任務產生不同的看法。

¹⁹ 同前註，頁 24。



圖一 外交與軍事部門功能

資料來源：修改自Gibson and Snider (1999)。

二、立場：「自信式國家主義」

倫斯斐的外交立場傾向「自信式國家主義」，與副總統錢尼對外交政策的看法接近，認為美國的外交政策必須以確保美國國際領導地位為目標，同時政策的執行應以堅強的武力為後盾，方能建立政策的可信度，擊潰各種安全威脅來源。在2003年的美伊戰爭中，倫斯斐展現「自信式國家主義」的明確立場：一方面，反對鮑爾的「自由主義」溫和路線，堅持出兵伊拉克，推翻海珊(Saddam Hussein)政權；另一方面，不同意「新保守主義」的主張，質疑「民主輸出」的必要性，認為協助伊拉克建立民主政府並非美國重要的外交任務。²⁰

基於「自信式國家主義」觀點，倫斯斐在伊拉克戰場只投入有限的地面部隊，作戰目的只為推翻海珊，而非讓美軍長期駐守伊拉克、協助當地建立民主政府。五角大廈認為，美軍的角色乃在戰爭初期提供海空軍武力，摧毀海珊政權，至於推翻海珊後的伊國情勢，則應交由伊國當地部隊負責。倫斯斐雖遭到國內支持「民

²⁰ Ivo H. Daalder, and James M. Lindsay, "It's Hawk vs Hawk in the Bush Administration," *Washington Post*, 17 October 2002, p. A3.

主輸出」人士的批評，認為國防部在伊拉克投入的軍力不足，影響美國在伊國推動民主的進程，但倫斯斐兩度提出辭呈，均獲總統慰留，此顯示布希對倫斯斐的肯定與支持。

陸、國家安全會議的角色與立場

一、角色：決策過程管理者（process manager）

國家安全會議的設立乃根據1947年通過的「國家安全法」，負責提供總統在國家安全政策上的建議與諮詢。國家安全會議由總統主持，出席成員囊括政府重要的安全與外交決策官員，包括：副總統、國務卿、財政部長、國防部長、與國家安全顧問。此外，參謀長聯席會議主席為國安會軍事顧問，中情局局長則為國安會的情報顧問。

國家安全會議在美國外交決策過程中，一來負責提供總統與資深官員討論國家安全與外交政策的平台；二來協調並整合政府各部門的意見與政策。具體任務包括：²¹

- （一）向總統提供有關國家安全相關資訊與政策建議；
- （二）管理政策決策過程；
- （三）監督總統交付政策的執行；
- （四）管理跨部門性的危機事件；
- （五）向外界闡述總統的政策思維；
- （六）從事長期戰略規劃；
- （七）聯繫國會與外國政府；
- （八）安排總統與外國元首的高峰會與國家安全相關行程。

綜合來看，國安會在美國的外交決策過程中，主要管理「政府跨部門決策過程」（interagency process），同時負責界定政策議題、擬定政策選項、與監督政

²¹ 有關美國國安會運作，可參閱 Anthony Lake, *Somoza Falling: The Nicaraguan Dilemma, A Portrait of Washington at Work* (Boston: Houghton, 1989)。

府部門對決策是否貫徹執行。在行政運作過程中，國安會與國務院經常出現競爭關係。根據任務執掌，國安會掌理外交議程的安排，國務院負責外交政策的執行，兩者各有任務。但國安會官員常擔心國務院行政官僚未能切實執行總統交付的政策任務，但國務院官僚則抱怨國安會提出的外交建言，常不切實際，難以落實，有時甚至引發兩大官僚系統間出現緊張關係。²²

二、立場：由「現實主義」轉為「新保守主義」

在布希的第一任期內，國家安全顧問由主張「現實主義」的萊斯擔任，萊斯在擔任國家安全顧問期間，小心地在國務卿鮑爾與國防部長倫斯斐之間維持平衡，避免偏向任何一方的立場，宛如「不同意見的緩衝器」(a broker between competing views)。²³在布希的第一任期內，國家安全顧問萊斯對內的工作，主要負責進行外交政策幕後協調，對外的的工作則向外界說明布希總統重要外交政策，提供相關的背景說明與政策解釋，扮演著「決策過程防衛者」的角色 (process guardian)。²⁴

布希在2004年贏得總統連任後，任命萊斯為國務卿，其國家安全顧問遺缺則由海德利 (Stephen Hadley) 接任。海德利的外交政策立場傾向「新保守主義」。2001年，海德利曾參與「國家公共政策研究所」(National Institute for Public Policy)

²² 在美國歷史上，國家安全顧問與國務卿之間常出現競爭關係。以 1970 年代初期尼克森 (Richard M. Nixon) 總統第一任期為例，當時國家安全顧問季星吉 (Henry A. Kissinger) 便挑戰國務卿羅傑斯 (William P. Rogers) 在外交事務的主導權。由於尼克森對羅傑斯的外交技巧信任不足，加上羅傑斯不願與季星吉公開決裂，因此季星吉在尼克森的同意下，開始指揮國務院官員，並將羅傑斯排除在重要的外交決策過程之外，包括 1972-73 年越南停火談判與尼克森出訪中國等重大決策。

²³ Jane Perlez, "Rice on Front Line in Foreign Policy Role," *New York Times* (East Coast), 19 August 2001, p. A10。

²⁴ 例如：2001 年 9 月 20 日，布希在 911 事件發生後準備向國會發表重要演說——「攻擊美國」(Attack on America)，演說前夕便是由萊斯負責向新聞界提供詳細的背景說明，為決策過程進行背景說明與政策辯護。參閱 Moens, "The Foreign Policy Decision Making Process of the George W. Bush Administration."。

的專題計劃，檢討美國核武戰略，該計劃主張美國可對擁有大規模毀滅性武器的國家進行先制攻擊，後來成為美國政府在2002年公布的「核子態勢評估」(Nuclear Posture Review) 主要藍圖。²⁵海德利深信外交決策不應由不同部會進行「討價還價」(bargaining)，而應以總統個人的「價值」(value) 為決策根據。一般認為，海德利在接任國家安全顧問後，將會全力貫徹白宮意志，推動布希總統交付的外交任務。²⁶

至於新任的副國家安全顧問艾布蘭(Elliott Abrams)，立場亦傾向「新保守主義」，主張美國必須維持國際優勢地位，並應將民主價值散布到世界各地。在布希總統的第二任期內，艾布蘭主要負責推動中東地區的民主進程。艾布蘭的「新保守主義」立場，使他相信美國不應為了中東地區的和平，犧牲美國重要的政治與安全目標，包括散佈民主與人權價值，也不應為了討好巴勒斯坦，犧牲以色列的利益。²⁷

柒、結論

美國行政部門包括國務院、國防部與國安會，在外交決策過程中各有角色扮演：國務院負責外交政策的執行，擔任對外溝通者，重視談判與協商；國防部擁有最多的行政資源，負責嚇阻戰爭，主張利用美國軍事優勢，維持美國國際領導地位；國安會則負責管理外交決策過程，關注總統外交政策理念是否有效貫徹。

布希總統上任後，外交決策具「同儕模式」的特質，導致外交團隊對外交路線出現公開歧見。首任國務卿鮑爾因主張「自由主義」路線，加上過度強調國務院官僚系統立場，被質疑未能貫徹白宮的外交戰略，連帶地使國務院系統在決策過程中遭到「邊緣化」。為了防止行政團隊再度出現路線爭議，布希在第二任期上任後，改組重要外交部門的主管，任命萊斯接任國務卿、倫斯斐留任國防部長、

²⁵ *Rational and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control* (Fairfax, Va.: National Institute for Public Policy, 2001)。

²⁶ Kern, "Who Is Running US Foreign Policy?" pp. 7-8。

²⁷ 同前註，頁 8。

佐立克接任副國務卿、海德利接任國家安全顧問、艾布蘭接任副國家安全顧問，展開全新的外交人事佈局。

從布希新外交團隊觀察美國外交決策未來走向，可歸納出兩個重點：

在運作機制上，新外交團隊成員清一色為總統的親信，顯示布希有意加強白宮對外交行政官僚的控制。隨著布希親信入主國務院、國防部與國安會等外交決策部門，布希政府外交與安全決策的「中央化」(centralization)趨勢將越來越明顯；換言之，在布希的第二任期內，白宮對外交政策的主導與支配將會提升，以在任期結束前確實貫徹總統的施政意志。

在外交路線上，新團隊成員的政策理念較為接近，主張「現實主義」、「新保守主義」與「自信式國家主義」者，已全面掌控國務院、國防部與國安會等機構，未來美國對外政策可望以「務實派」與「強硬派」觀點為路線主軸。布希在連任的就職演說中，指出美國外交政策的目標在於傳布自由民主制度，展現強烈的「新保守主義」色彩。另外，基於「現實主義」與「自信式國家主義」的立場思維，布希在未來任期內將更有意願運用美國優勢國力，處理國際問題，並透過「權力平衡」與軍力部署，確保美國全球領導地位。

參考書目

- Allison, Graham, and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Brown, Seyom. 1994. *The Faces of Power: Constancy and Change in the United States Foreign Policy from Truman to Clinton*. New York: Columbia University Press.
- Carter, Ashton B. 2001. "Keeping America's Military Edge." *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1, pp. 90-105.
- Freedman, Lawrence. 1976. "Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model." *International Affairs*, Vol. 52, No. 3, pp. 434-49.
- George, Alexander L. 1980. *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colo.: Westview.
- Gibson, Christopher P., and Don M. Snider. 1999. "Civil-Military Relations and the Potential to Influence: A Look at National Decision-Making Process." *Armed Forces and Society*, Vol. 25, No. 2, pp. 193-218.
- Hermann, Charles F., et al., eds. 1987. *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Winchester, Mass.: Allen & Unwin.
- Hermann, Margaret G. 2001. "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework." *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 47-82.
- Kegley, Charles W., and Eugene R. Wittkopf. 1996. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York: St. Martin's.
- Krasner, Stephen D. 1972. "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)." *Foreign Policy*, No. 7, pp. 159-79.
- Kissinger, Henry A. 1969. "Domestic Structure and Foreign Policy." in James N. Rosenau, ed. *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free Press, pp. 263-64.
- Lake, Anthony. 1989. *Somoza Falling: The Nicaraguan Dilemma, A Portrait of Washington at Work*. Boston: Houghton.
- Little, Richard, and Michael Smith, eds. 1991. *Perspectives on World Politics*. London: Routledge.
- Lovell, John P. 1970. *Foreign Policy in Perspective*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Mann, James. 2004. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. London: Penguin Books.
- National Institute for Public Policy. 2001. *Rational and Requirements for US*

- Nuclear Forces and Arms Control.* Fairfax, Va.: National Institute for Public Policy.
- Nebow, Richard Ned. 1981. *Between Peace and War.* Baltimore: John Hopkins University Press.
- Neustadt, Richard. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan.* New York: The Free Press.
- Powell, Colin L. 2004. "A Strategy of Partnerships." *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1, pp. 22-34.
- Redd, Steven B. 2002. "The Influence of Advisers on Foreign Policy Decision Making." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 3, pp. 335-64.
- Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the National Interests." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, pp. 45-62.
- Rosenau, James N., ed. 1996. *International Politics and Foreign Policy.* New York: Free Press.
- Rumsfeld, Donald H. 2002. "Transforming the Military." *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, pp. 20-32.
- Sarkesian, Sam C. 1995. *U.S. National Security: Policy Makers, Processes and Politics.* Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Zoellick, Robert B. 2000. "A Republican Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, pp. 63-78.

**Bush's Foreign Policy Decision-making and US Administration Role:
An Analysis on Department of State, Pentagon, and National
Security Council**

Ming-Yen Tsai

Associate Professor, Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University, Taichung, Taiwan

Abstract

The U.S. administrative departments, such as Departments of State, Pentagon, and National Security Council, have their own role to play in the process of foreign policy decision-making. As Department of State takes charge of foreign policy implementation, Pentagon is responsible for deterring war, and National Security Council is set to manage the decision-making process. President George W. Bush's foreign policy decision-making was characterized by the operation of "collegial model," causing public disputes over U.S. foreign policy line among different governmental departments in Bush's first term. To prevent such problems from worsening, Bush has appointed his loyalists to the key posts for foreign policy decision-making. Those who argue "realism," "neo-conservatism" and "assertive nationalism" have become the core of new foreign policy team in the Bush Administration. Given this, it is likely that "pragmatists" and "hardliners" would dominate the future development of the Bush Administration's foreign policy.

Keywords: US foreign policy decision-making, George W. Bush's foreign policy, collegial model, neo-conservatism, assertive nationalism