

現代美國國務卿辭職原因之分析

林正義

一、前言

羅斯福(Franklin D. Roosevelt)是美國首位現代總統。現代總統有四項特質，(1)有比較大的正式及非正式自主決策權力；(2)在聯邦決策事項，是主要議程設定者；(3)有主要的幕僚及顧問群；(4)在政治制度上，成爲最耀眼的主角，遠勝過最有影響力的國會議員。¹ 從羅斯福時代（一九三三年至一九四五年）至布希(George Bush)總統卸任（一九九三年），由於總統、國家安全顧問或白宮幕僚長因素，而提出辭呈的國務卿有：史特丁紐斯(Edward R. Stettinius)、柏恩斯(James F. Byrnes)、羅吉斯(William P. Rogers)、范錫(Cyrus Vance)、海格(Alexander M. Haig)等人（請見附錄一）。三位國務卿，如赫爾(Cordell Hull)因年老、馬歇爾(George C. Marshall)因腎臟手術、杜勒斯(John F. Dulles)因癌症去逝，而交出職位。²

作者現任職於中央研究院歐美研究所。

¹ Fred I. Greenstein. "Introduction: Toward a Modern Presidency," in Fred I. Greenstein (ed.), *Leadership in the Modern Presidency* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988), p.4.

² 赫爾是美國歷史上任期最長的國務卿。由於羅斯福自己扮演國務卿角色，赫爾經常被忽略。馬歇爾在一九四九年一月退休，但在一九五〇年九月因杜魯門要求而出任國防部長。請見 Harry S. Truman, *Memoirs, Vol. 2, Years of Trial and Hope* (Garden

史特丁紐斯由羅斯福總統於一九四四年十一月所任命，在羅斯福病逝（一九四五年四月）時提出辭呈並為杜魯門(Harry S. Truman)總統於同年六月接受。史特丁紐斯擔任國務卿只有六個月，辭職之後被任命為美國駐聯合國代表，但不為杜魯門所倚賴，則至為明顯。³ 柏恩斯因有競選總統野心，在一九四五年十二月莫斯科外長談判未能隨時知會總統，故為杜魯門所不喜，另以馬歇爾代之。⁴

史特丁紐斯及柏恩斯雖在現代總統時代辭職，但並非在現代國務院時期去職。依魯賓(Barry Rubin)的看法，自一九六九年，總統除了國務院之外，大幅運用國家安全會議及白宮幕僚做為分析及決策中心，因而進入現代國務院時期。⁵ 現代的國務卿不僅須考慮他與總統的關係，也受到來自國家安全顧問及白宮幕僚長的權力挑戰。自一九四七年國家安全會議成立以來，一直至甘迺迪(John F. Kennedy)政府，國家安全事務特別助理彭岱(McGeorge Bundy)的地位上升，並受總統所倚賴，首度出現有可能威脅國務卿權力的情形。在彭岱自制之下，國務卿魯斯克(Dean Rusk)不為甘迺迪總統所依賴，主要是後兩者看法歧異的因素居多。⁶ 國務卿羅吉斯、范錫、海格三人，不僅由於總統的領導方式，也因為國家安全顧問或白宮

City, NY: Doubleday & Company, Inc, 1956), p.256; Robert H. Ferrell (ed.), *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol.15, George Marshall (New York: Cooper Square Publishers, Inc., 1966), p.259; Alexander DeConde, *The American Secretary of State: An Interpretation* (New York: Frederick A. Praeger, 1962), pp.108-09, 120-21。

³ Robert H. Ferrell (ed.), *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol.14, E. R. Stettinius, Jr., and James F. Byrnes (New York: Cooper Square Publishers, Inc., 1965), pp.77-78.

⁴ *Ibid.*, pp.293-95; Harry S. Truman, *Memoirs*, Vol.1, *Years of Decision* (Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc., 1955), pp.551-53; DeConde, *The American Secretary of State*, pp.125-26.

⁵ Barry Rubin, *Secrets of State: The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1985), p.123.

⁶ Dean Rusk, *As I Saw It* (New York: W. W. Norton & Company, 1990), pp.293-94.

幕僚長在外交決策角色突出，而中途辭職。本文主要探討這三位現代國務卿辭職的原因。

二、總統的因素

依個性、適應性、對權力與道德的態度、對變遷與解決問題的態度分類標準，研究美國總統的學者歸納出多種總統領導的類型。個性大多發展於童年，而風格形成於成年的早期。美國總統的個性影響到他的領導風格，而領導風格影響到總統與白宮幕僚及內閣閣員之間的互動，也影響到國務卿在外交決策團隊中的角色。美國總統的領導與決策模型是國務卿是否決定辭職的一項最重要卻非唯一的因素。

以研究總統個性著稱的巴勃(James David Barber)，以總統使用多少精力在工作上、總統究竟是熱愛這項職務或只爲了獲取權力的野心，來區分四種類型的總統。第一類爲積極—肯定(active-positive)型總統，如甘迺迪、卡特(Jimmy Carter)、福特(Gerald Ford)、杜魯門。第二類型爲積極—否定(active-negative)型總統，他們用相當多精力於總統職務，卻是爲了權力慾所驅使，如詹森(Lyndon B. Johnson)、尼克森(Richard M. Nixon)就是屬於這一類型。第三類爲消極—肯定(passive-positive)型總統，他們花較少的精神於職務上，但態度上樂觀，雷根(Ronald Reagan)屬於這一型。第四類型的總統是消極—否定(passive-negative)型，他們較少置心力於職務上，也較不樂觀，只爲了責任及義務來從事政治事務，艾森豪(Dwight D. Eisenhower)屬於此類型。⁷

美國總統領導的風格雖由個性發展出來，卻很難以巴勃的總統個性分類預測會產生何種的總統領導風格。因此，其他學者也發

⁷ James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985), pp.8-10.

展出對總統分類的標準。羅西特(Clinton Rossiter)以總統是追求創新或遵循陳規，來區分兩類領導：移轉地球者(earth movers)及平穩地球者(earth smoothers)。⁸ 哈果夫(Erwin C. Hargrove)區分總統為行動派或自我設限派。哈果夫及奈爾遜(Michael Nelson)進一步將總統區分為救世主(Savior)、撒旦(Satan)、山森(Samson)、天使(Seraph)。這兩人的標準是總統權力究竟強或弱，道德上是好或壞。救世主型視總統職位為強勢且為改造美國社會的一股力量。屬於撒旦型的總統是強勢的，但他的力量卻被視為邪惡。尼克森總統在越戰及水門事件(Watergate affair)被批評為帝王式總統，實際是撒旦型總統。山森型的總統雖然強勢，但卻受鏈繫，不能充分發揮總統權力。天使型總統則主張白宮權力愈弱愈好的看法。哈果夫及奈爾遜又區分總統為準備型、成就型及落實型。準備型的總統只提出新的政策，成就型總統強調政策是否立法通過，而落實型總統最關心現行的計劃是否更動與落實。⁹

喬治(Alexander L. George)依總統與閣員、幕僚的互動，區分三種總統決策的模型。第一種為競爭模型(competitive model)，各單位為同一政策提出建議，總統除聽取各部會首長建議外，有時直接與某部會次級系統官員聯繫以取得建議。羅斯福總統屬於此類型。第二種為形式有序模型(formalistic model)，分層負責，建議由下而上，各部會首長自下屬取得意見後，匯整向總統提出抉擇方案。杜魯門、艾森豪及布希總統均屬於此一類型。第三種類型為同僚團隊模型(collegial model)，總統位居於決策輪軸中心，各部會首長的建議須全面通盤考慮，而不僅是單一部會觀點，由各種不同角度辯論獲致答案。甘迺迪總統屬於此一類型。卡特總統則是屬於形式有序與

⁸ Clinton Rossiter, *The American Presidency* (New York: Harcourt, Brace & World, 1956); Marcia Lynn Whicker and Raymond A. Moore, *When Presidents Are Great* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988), pp. 25-26.

⁹ Erwin C. Hargrove and Michael Nelson, *Presidents, Politics, and Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984), pp.195-99.

同僚團隊兩種模型的混合，他一方面排斥「幕僚長」制，喜歡和各部會首長直接的接觸，另一方面認為國家安全會議制度應發揮決策功能。¹⁰

總統在外交事務上，依其與國務卿、國家安全顧問互動關係，可區分為四種角色。第一，若總統決策為形式有序模型，他通常是授權者(delegate)，將外交政策形成與執行工作授權給國務卿，而不在白宮另組一批幕僚與國務院相互競爭。國家安全顧問在此一情況下，將成為低姿態的行政工作人員。杜魯門總統充分授權國務卿艾奇遜(Dean Acheson)，使國務院成為外交決策中心。第二，若總統決策為同僚團隊模型，他通常是共識追求者(consensus-seeker)，外交決策的達成必須在國家安全相關部會間形成共識後，再加以支持。國家安全顧問在此一情況下，將成為協調者或經紀人。詹森總統對越戰政策及甘迺迪總統處理古巴飛彈危機的過程，即是最好的例子。第三，總統扮演平衡者(balancer)角色，在不同部會所提出的建議中，依代價及利益來加以取舍。國家安全顧問在此一情況下，將成為總統的政策顧問。第四，若總統決策為競爭模型，他通常是發動者及執行者(initiator and implementor)，白宮在發掘問題、提出方案、決策及執行上，均採取主動，而使國務院被忽略。國家安全顧問成為總統政策的發言人及代理人，白宮幕僚甚至負責執行的工作。¹¹ 尼克森總統即是屬於此一類型的總統。羅斯福總統自己做重大外交決策、與外國領袖直接談判、參加高峰會議，很明顯是自己扮演國務卿的角色。

¹⁰ Alexander L. George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview Press, 1980), pp.150-59.

¹¹ Richard Rose, *The Postmodern President*, 2nd ed. (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc., 1991), pp.231-33; Cecil V. Crabb, Jr. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1989), pp.30-33.

國家安全顧問與國務卿、國防部長的關係，分爲三種型態。第一，國家安全顧問極少曝光，接受國務卿、國防部長主導國家安全政策。雷根總統任內的六位國家安全顧問，大致上屬於此一類型。第二，國家安全顧問凌駕國務卿及國防部長之上，而在國家安全政策上扮演領導的角色。季辛吉 (Henry A. Kissinger) 及布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 屬於這類型。第三，國家安全顧問與國務卿、國防部部長鼎足而立，在國家安全政策上，扮演三頭馬車。甘迺迪、詹森政府的彭岱、羅斯陶 (Walter Rostow)，布希政府的史考克羅 (Brent Scowcroft) 等國家安全顧問即屬於這一類型。

根據艾里森 (Graham Allison) 的官僚政治 (bureaucratic politics) 模型，政府的決策及執行，不是基於解決問題的理性選擇結果，而是不同利益、不同影響力之官員妥協、衝突及談判的產物。官僚政治的組織概念，包括：參與者在政府中的地位；參與者的認知、利益、立場及決策時間的壓力；參與者的權力；參與決策的行動、管道、遊戲規則等項。¹² 由於決策是政治性的結果，因此個人利益或組織利益可能置於國家利益之上，而使決策與執行有所落差，利害衝突時起。依戴斯特勒 (I. M. Destler) 的定義，官僚政治產生的原因：(1) 沒有一官員既有權力，又有智慧、時間，來決定行政部門重大政策議題；(2) 有影響力的官員，在解決這些問題上，常異議叢生。¹³

總統個人風格、對外交政策的興趣、強力介入外交政策的塑造與執行，均會影響到官僚政治模型的運作及國務卿所扮演的角色。弱勢的總統，較易產生強勢的國務卿。國務卿與總統之間的聯繫、溝通管道是否暢通無阻，或者須經第三者安排，也會影響到國務卿的地位。赫爾、羅吉斯、海格不能隨時與總統見面，降低他們對總

¹² Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown & Company, 1971), pp.164-73

¹³ I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972), p.52.

統的影響力。國務卿爲了取得總統的依賴，可能將其絕大部分精力置於與總統之間的互動，而忽視國務院整個官僚系統的管理。例如，杜勒斯、貝克 (James Baker II) 國務卿即是如此。貝克更嘗言：寧爲總統在國務院的代言人，而非國務院在白宮的代表。另一種類的國務卿，重視國務院、外交官的管理工作及與國會的關係，例如，艾契遜、范錫等，均爲國務院文官體系發言，爭取應有的權益。¹⁴

若總統不信任國務院官僚組織，一定會傾向他能親自控制的組織，如國家安全會議或非正式的核心內圈。甘迺迪總統稱國務院爲「一碗果凍」(a bowl of jelly)，並有意另設三十人左右秘密單位以掌理外交政策，而讓國務院能盡情玩其公文旅行。尼克森不信任民主黨人控制的國務院，時時擔心其會洩密。卡特總統更言，國務院在過去二十年期間沒有提出新的觀念。¹⁵ 總統所依賴的國家安全顧問如季辛吉、布里辛斯基，更造成羅吉斯、范錫兩位國務卿辭職的主要原因。

尼克森、卡特、雷根總統任內，分別有國務卿辭職，總統在國家安全事務的決策風格，是否造成國務卿辭職的原因，有需要加以探討。

(一) 尼克森總統

在第二次世界大戰之後，尼克森無疑是繼杜魯門之後，處理外交政策最成功的總統。尼克森主要關心重點是與強權國家的關係；一方面開啓與中共關係正常化大門，另一方面對蘇聯進行「和解」(detente) 的政策，並達成第一階段戰略武器限制談判 (Strategic Arms

¹⁴ Jim Anderson, "The President's Man," *Foreign Service Journal*, December 1989, pp.30-33; David Callahan, "An Impossible Job?" *Foreign Service Journal*, December 1992, p.22; Dean Acheson, "The Eclipse of the State Department," *Foreign Affairs* 49(4) (July 1971), p.602; Dean Acheson, "The President and the Secretary of State," in Don K. Price (ed.), *The Secretary of State* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1960), pp.27-50.

¹⁵ Barry Rubin, *Secrets of State*, pp.100, 154, 173.

Limitations Talks)。尼克森對和平與戰爭的判斷常是正確多於錯誤，但在國內事務的法律及道德議題卻是錯誤多於正確。¹⁶

尼克森在其回憶錄中表示，自他擔任總統之初，因為想由白宮主導外交政策，故必須慎重挑選國家安全顧問。尼克森不但讀過季辛吉的《核子武器與外交政策》(*Nuclear Weapons and Foreign Policy*)，並發現兩人對全球權力平衡的因素看法類似。一九六八年十一月二十五日，尼克森、季辛吉兩人首度見面，就短程問題如越南，長程議題如北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization)、中東、蘇聯、日本、中共，交換彼此意見。季辛吉建議在白宮之內強化國家安全會議組織，使其不但協調外交、國防政策，也研擬政策抉擇方案供決策參考。二日之後，尼克森面告季辛吉，由季辛吉主持國家安全會議。尼克森任命羅吉斯的主要考慮是，羅吉斯的行政長才可管理國務院官僚系統，而且羅吉斯在擔任艾森豪政府司法部長任內，與國會及時任副總統的尼克森相處得宜。¹⁷

尼克森、季辛吉兩人在「和解」的國家安全政策形成與執行過程中，對於國務院官僚系統極為不信任，故國務院在此一政策形成與執行的角色極不重要。¹⁸ 例如，季辛吉大幅擴充國家安全會議幕僚員額至一百二十名，並擔任高級審核小組(Senior Review Group)、華盛頓特別行動小組(Washington Special Action Group)、國防政策審核小組(Defense Policy Review Committee)、查證小組(Verification Panel)、四十委員會(40 Committee)及情報委員會(Intelligence Committee)等的主席。¹⁹ 尼克森總統對來自羅吉斯、季辛吉的抱怨(例如羅吉斯不滿季辛吉霸道、自大，而季辛吉輕視羅吉斯無知、易洩

¹⁶ Whicker and Moore, *When Presidents Are Great*, p.111.

¹⁷ Richard M. Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Simon & Schuster, Inc., 1990), pp.339-40.

¹⁸ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (Oxford: Oxford University Press, 1982), p.302.

¹⁹ R. Gordon Hoxie, *Command Decision and the Presidency* (New York: Reader's Digest Press, 1977), p.332.

密、受國會控制），及季辛吉要脅辭職，並無良好的對策。尼克森在水門事件之後，原本有意讓羅吉斯出掌司法部，但遭後者拒絕。最後，尼克森決定羅吉斯必須離職，由季辛吉取代。季辛吉一人身兼國務卿及國家安全顧問兩職的原因之一是，尼克森不希望再度為兩者的角色衝突所困擾。²⁰

尼克森對「和解」政策的追求到何種地步，不但國務卿羅吉斯不甚清楚，連季辛吉也必須時常猜測。尼克森不喜歡面對面直接對抗的人際關係，也不喜歡國家安全事務幕僚公開辯論外交政策。尼克森對於季辛吉頻頻出現媒體極為不滿，並予以限制，以免美國民眾忽略總統在與中國（共）關係正常化的成就。安勃斯(Stephen E. Ambrose)認為尼克森對羅吉斯、季辛吉兩人的鬥爭，事實上是採取分而治之，否則尼克森早就可以將其中一人免職。²¹ 白宮幕僚長海格成為尼克森所運用的傳話者，在國務卿與國家安全顧問之間傳話，甚至代替尼克森告知羅吉斯辭職。

（二）卡特總統

卡特擔任總統之初，就決心改變尼克森—福特—季辛吉的外交決策風格。他認為第三世界國家因美國追求東西和解而遭忽略，人權問題也因現實政治而受疏忽。卡特在其任內，尋求與民主國家建立較友善關係、達成巴拿馬運河條約(Panama Canal Treaty)、促成以色列與埃及和解的大衛營協定(Camp David Accords)、完成與中共關係正常化，並與蘇聯簽署第二階段戰略武器限制條約。卡特總統一再貶低蘇聯的威脅，直至蘇聯入侵阿富汗之後，才改採較強硬的做法。

²⁰ Alexander M. Haig Jr. with Charles McCarry, *Inner Circles* (New York: Warner Books, 1992), p.359.

²¹ Stephen E. Ambrose, *Nixon: The Triumph of a Politician, 1962-1972*, Vol.2 (New York: Simon & Schuster, 1989), p.321.

卡特總統在任命布里辛斯基出任國家安全顧問之前，就接獲一些忠告，因為布里辛斯基可能不會服從國務卿范錫。但卡特認為美國的外交政策決策權是由總統而非國務院決定，他認為布、范兩人觀點即使有所不同，正可因此而使總統在不同意見中取捨。卡特認為布里辛斯基是第一流的思想家，范錫有智慧、經驗，但其所代表的國務院卻少有創新的意見。卡特認為在總統不能時常密集召開記者會的情況下，國務卿應有教育美國民眾認識、支持外交政策的義務。但是，范錫顯然不願如此，所以就由布里辛斯基來填補。雖然，卡特認為布里辛斯基不能在媒體曝光太多，卻欣賞布氏勇於接受指責。²²

根據卡特總統的回憶錄，他任命國務卿范錫時，得到來自布里辛斯基的推薦，而任命國家安全顧問布里辛斯基時，則獲得范錫的推薦。²³ 儘管卡特喜歡在范、布兩人之間各取所長，卻造成外界一種印象，即卡特容許他的主要國家安全幕僚彼此爭執。總統的個性影響到領導風格，卡特希望他的顧問能彼此深入辯論，甚至也親自介入其中細節的討論。此種作風和尼克森總統完全不同。此外，卡特視顧問之間的團隊精神為其決策的特徵，因此每星期五早餐會總有約一個半小時討論外交事務。副總統孟岱爾(Walter Mondale)、范錫、布里辛斯基、國防部長布朗(Harold Brown)是早餐會主要的成員。

卡特總統雖想在國務卿、國家安全顧問之間，扮演平衡、不偏不倚的角色，但其較倚重布里辛斯基的態度卻是十分明顯。這包括：卡特破例首度使國家安全顧問有內閣閣員的地位；在蘇聯入侵

²² Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York: Bantam Books, 1982), pp.52-54.

²³ *Ibid.*, p.52.

阿富汗之後傾向於採取布里辛斯基的建議。²⁴ 卡特認為國家安全會議沒有官僚機構的惰性，長於深入分析戰略概念，而較能提出新的點子。除家人外，卡特視布里辛斯基為最佳的長途旅伴；兩人可就歷史、政治、國際事件、外交政策辯論，而卻不感到膩煩。²⁵

（三）雷根總統

雷根總統的世界觀過份簡化，而他對外交事務的處理較一般性且不能投入。這與尼克森、卡特幾乎是每日投入並對特定議題深入的態度，有很大的不同。在處理外交政策上，若說尼克森是高水準(high)，卡特是中等(moderate)，雷根算是低等(low)的。²⁶ 雷根對蘇聯重燃冷戰對峙、入侵格瑞那達(Grenada)、打擊利比亞，但美軍在黎巴嫩卻受恐怖暴徒攻擊而死傷慘重。雷根支持自由鬥士(freedom fighters)對抗馬克斯政權如安哥拉及尼加拉瓜，但放任國家安全會議幕僚進行秘密行動，而造成「伊朗—尼加拉瓜游擊隊事件」(Iran-Contra affair)。

雷根總統是一位成功的傳達者(communicator)及慰問者(comforter)，但他顯然是一個被動的總統。雷根除了在反共、自由貿易、世界和平有強烈意識型態傾向外，對外交政策的興趣不若尼克森及卡特總統。一九八〇年十一月，卡特與雷根在總統交接期間的一次白宮會晤，雷根只靠聆聽而不需要便條本作記錄，及幾乎沒有發問任何問題，使卡特總統極為詫異。²⁷ 雷根總統雖鼓勵他的閣員能各抒己見，但不喜歡太詳細，而希望能很快提出總結。由於雷根不重

²⁴ Joseph G. Bock and Duncan L. Clarke, "The National Security Assistant and the White House Staff: National Security Decision-Making and Domestic Political Considerations, 1947-1984," *The Presidential Studies* 16(2) (Spring 1986), p.267.

²⁵ Carter, *Keeping Faith*, p.54; Erwin C. Hargrove, *Jimmy Carter as President: Leadership and the Politics of the Public Good* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988), p.117.

²⁶ Whicker and Moore, *When Presidents Are Great*, pp.111-14.

²⁷ Carter, *Keeping Faith*, p.577.

視細節、易相信人、缺少主動，因此極需仰賴忠心的顧問群。白宮的幕僚長見克、顧問米斯(Edwin Meese III)、副幕僚長狄佛(Michael Deaver)，遂成爲保護雷根不出差錯又兼治理內閣的三巨頭。雷根充分授權的結果，時常導致白宮幕僚有太大權力，故其第二任白宮幕僚長黎根(Donald T. Regan)被批評爲總統代理人，而國家安全會議也成爲秘密政府。雷根甚少向其幕僚談及私人內心話，也很少要求某一閣員必須辭職，但國務卿海格的辭職是例外。²⁸

尼克森向雷根大力推薦任命海格爲國務卿，因爲他認爲海格了解全球每一地區的事務，而且有智慧、堅強，並符合雷根的外交觀點。尼克森並勸雷根勿提名舒茲(George Shultz)爲國務卿。儘管雷根的幕僚不喜歡海格捲入水門事件的形象，並擔心海格有競選總統的野心，但雷根的國務卿第一人選是海格，而非總統移交顧問委員會(Transition Advisory Committee)所建議的舒茲。²⁹

根據雷根總統的回憶錄，他和海格的唯一歧異是，總統或國務卿才是外交事務的決策者。海格雖自視爲雷根在外交政策的代表(vicar)，卻不悅雷根過問外交事務。雷根認爲海格要自己塑造或執行外交政策，即使連總統給蘇聯領導人布里茲涅夫(Leonoid Brezhnev)的信函，都要遭國務院一再修改，致使雷根相當不悅。³⁰

²⁸ 有關雷根的領導風格，請見 Lou Cannon, *President Reagan: The Role of a Lifetime* (New York: Simon & Schuster, 1991), chapter 10; Bob Schieffer and Gary Paul Gates, *The Acting President* (New York: E. P. Dutton, 1989), chapter 5; Larry Speakes with Robert Pack, *Speaking Out: The Reagan Presidency from Inside the White House* (New York: Charles Scribner's Sons, 1988), chapter 7; Donald T. Regan, *For the Record* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1988), chapter 12; Caspar Weinberger, *Fighting for Peace: Seven Critical Years in the Pentagon* (New York: Warner Books, 1991), pp.11-14。

²⁹ Cannon, *President Reagan*, p.81. 雷根夫人認爲任命海格爲國務卿，是雷根總統第一任期最大錯誤，請見 Nancy Reagan with William Novak, *My Turn* (New York: Random House, 1989), p.242。

³⁰ Ronald Reagan, *An American Life* (New York: Simon & Shuster, 1990), pp.270-71; 360-62.

雷根與海格在台灣問題上有不同的看法，但外交政策觀點的差異並非造成海格辭職的原因。雷根不喜歡內閣閣員之間有直接的衝突，故當選之初就有意根除國務卿與國家安全顧問過去對立的弊端。雷根認為國務卿是政府外交政策的主要塑造者及發言人。國家安全顧問是協調的幕僚，扮演總統與國務卿之間的聯絡人角色，外交政策應由總統及國務卿負責。³¹ 因此，雷根任命弱勢的國家安全顧問艾倫(Richard Allen)，以避免和國務卿海格有所衝突。然而，兩者之間仍有衝突，雷根總統因而將危機處理責任交付給副總統布希。前國家安全顧問季辛吉及布里辛斯基均負責危機處理，故海格認為國務卿應該掌理危機處理事務，並因而威脅辭職。雷根總統在海格十八個月的國務卿任期，曾數度勸阻海格辭職的動作。但是，就雷根的觀點，海格不滿別人侵犯國務卿職權、脾氣暴躁、無法與白宮幕僚相處，才是海格必須辭職的原因。³²

上述總統、國務卿及國家安全顧問的關係探討，可簡單歸納成表一。羅吉斯、范錫及海格三位國務卿分別與他們在位時的國家安全顧問如季辛吉、布里辛斯基、艾倫的關係，處於敵對的態度，官僚政治模型的運作十分明顯。羅吉斯雖與尼克森總統舊識，但他是同時受總統與國家安全顧問制肘的國務卿。若與羅吉斯相比較，范錫與海格雖分別有國家安全顧問或白宮幕僚的權力挑戰，但他們的意見仍分獲卡特與雷根總統的重視。羅吉斯有最多被迫辭職的理由。范錫與海格則在力爭外交政策唯一發言人的地位不可得之後，而決定辭職。三人之中，羅吉斯是最弱勢的國務卿，卻仍任職達四年八個月；海格是最強勢的國務卿，卻只在職一年五個月。

³¹ "An Interview with Ronald Reagan," *Time*, November 17, 1980, p.29.

³² Reagan, *An American Life*, pp.254-56.

表一、國務卿（羅吉斯、范錫、海格）與總統、國家安全顧問的關係

	羅吉斯	范錫	海格
國務卿與總統、國家安全顧問是否有固定非正式諮商管道		●	
國務卿與總統見面是否有障礙	●		●
國務卿任命前是否與總統熟識	●		
國務卿是否受總統忽視	●		
國務卿是否先國家安全顧問被提名		●	
國務卿是否較國家安全顧問居於劣勢	●		
國務卿與國家安全顧問是否敵對	●	●	●
國務卿是否受白宮總統幕僚制肘			●

說明：●表示“有”或“是”。

國務卿是否定期或經常與總統有溝通的管道，是國務卿是否受尊重的一項指標。范錫與卡特總統、布里辛斯基雖有定期諮商管道，但仍走上辭職之途，可見國務卿本人的認知也是辭職與否的因素之一。若與羅吉斯與海格相比較，范錫是唯一先於國家安全顧問任命而被提名為國務卿者，也是唯一不是在總統指示之下而辭職的國務卿。

三、國務卿與國家安全顧問的對抗：羅吉斯和范錫

美國國務卿是總統外交政策的主要顧問，負責美國外交政策、政府各部會在海外活動的總體方向、協調及監督。國務卿位居內閣之首，在總統繼承順位上，居於副總統、眾議院議長、參議院臨時議長之後。國務卿是國家安全會議的法定成員之一，負責國務院及外交官的工作運作。現代國務卿可具體扮演七種角色：(1)總統在政治、軍事問題的資深私人顧問；(2)總統在外交政策的其他顧問之同事；(3)與外國談判的最高階美國外交官；(4)行政當局對國會

闡明外交政策的主要代表；(5)使美國民衆理解外交事務的教育者及政府行動的辯護者；(6)對其他國家而言，代表美國政府的聲音；(7)國務院官員的領導人、發言人、護衛者、調停者、監督者及控制者。³³

國務卿是否能扮演上述的角色，端視他與總統、國家安全顧問之間的關係而定。而自甘迺迪政府起，國家安全顧問逐漸影響到國務卿的地位。總統不信任他所任命的國務卿早有先例。麥金利(William McKinley)總統決定對西班牙開戰，並未事先告知國務卿戴威廉(William R. Day)。希道羅羅斯福(Theodore Roosevelt)總統時常忽視海約翰(John Hay)，而自己主導外交政策。威爾遜(Woodrow Wilson)總統不信任國務卿布萊安(William Jennings Bryan)、藍辛(Robert Lansing)，而重用私人顧問郝斯(Edward M. House)上校。富蘭克林·羅斯福總統不信任國務卿赫爾，不邀請他參加盟國間的高峰會議，也未讓其參與原子彈製造決定。³⁴

自甘迺迪總統起，美國外交政策的權力逐漸由國務院轉向國家安全會議。總統可決定國家安全會議的角色，卻相對較無指揮國務院的權力。國務院對外交事務通常採取傳統、漸進的態度。國家安全會議可快速完成任務目標，國務院卻強調小心、妥善達成任務。國家安全會議無需負責執行，專長於設計、歸納遠程國家戰略，國務院卻必須執行任務，而忽略長程分析的重要性。即使連擁

³³ Allison, *Essence of Decision*, p.165; *The United States Government Manual, 1992-1993* (Washington, D.C.: National Archives and Records Administration, 1992), p.440; DeConde, *The American Secretary of State*, pp.17-38.

³⁴ Theodore C. Sorensen, "The President and the Secretary of State," *Foreign Affairs* 66(2) (Winter 1987/1988), p.234. 中文資料有關國務卿的角色，請參閱魏良才，〈總統、國務卿與美國外交決策授權之歷史探討〉，刊於孫同助主編，〈美國總統制之運作〉（台北：中央研究院美國文化研究所，民國七十八年），頁二十七至九十八。

有博士學位的比例，國務院資深官員在卡特政府低於百分之八，遠遜於國家安全會議幕僚的百分之五十八。³⁵

美國國家安全顧問扮演的角色，可分為八種：(1)他是國家安全決策過程經理者(process manager)；(2)他可提供總統獨立的政策建議；(3)他是情報、資訊的彙整者；(4)他可監督政策的執行；(5)他可扮演危機處理者；(6)他可負責闡釋政府的外交政策；(7)他可與外國代表談判；(8)他可以是政策的執行者。³⁶若國家安全顧問超越協調、監督、彙整、經理的角色，而涉入對外談判、對媒體發言、獨立建議總統時，他與國務卿的衝突就會出現。

在外交政策上，國務院無疑是最主要的官僚系統。當總統急欲在外交政策採主動、積極，甚或扮演國務卿角色時，對國務院的抱怨就會增多。這些不滿，包括：國務院幕僚分析、作業的素質欠佳；國務院對問題的反應緩慢，並對新做法抱持抗拒；國務院執行總統政策不力；國務院在外交事務不能起領導的作用；國務院連自己的部門均無法完全掌控。³⁷

尼克森政府的國家安全政策，就是基於擺脫官僚政治的羈絆，而由尼克森及季辛吉兩人主導。季辛吉認為國務院官僚系統只知道追求穩妥、避免錯誤，且忽視宏觀概念的重要性、不具有創造性。季辛吉眼光中的羅吉斯是無用、無知、易洩密、屈服於國會的官員，因此，若羅吉斯扮演一個國務卿應有的角色是不能想像的。尼克森、季辛吉兩人另創秘密管道(back channel)與外國領袖諮商，使國

³⁵ Bert A. Rockman, "America's Departments of State: Irregular and Regular Syndromes of Policy Making," *American Political Science Review* 75(4) (December 1981), p.918; David N. Farnsworth, "Presidents and Their Foreign Policy Advisors," in David C. Kozak and Kenneth N. Ciboski (eds.), *The American Presidency: A Policy Perspective from Readings and Documents* (Chicago: Nelson-Hall, 1985), pp.189-91; Graham Allison and Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection* (New York: Basic Books, Inc., 1976), pp.122-24.

³⁶ Christopher C. Shoemaker, *The NSC Staff* (Boulder: Westview Press, 1991), p.22; *The Tower Commission Report* (New York: Times Books, 1987), p.10.

³⁷ Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, pp.156-60.

務卿及國務院官員均時常被矇在鼓裡。這種情形在第一階段戰略武器限制談判，與中華人民共和國關係正常化談判時尤為明顯。高層、政治軍事的談判由季辛吉負責，低層、較事務性（如經濟、文化、科技）則由國務院負責談判。³⁸ 季辛吉在其回憶錄《白宮歲月》（*White House Years*），表示：

很諷刺的是，總統給予我如此多責任、任務的一個原因是，我較他的閣員易受他的控制。由於我當初較不為外界所知，如此可保證功勞可歸諸於白宮。由於尼克森間接的行政風格、所挑選閣員與他個人關係複雜，故無法發展出一套真正的團隊精神。這特別適用於他的國務卿身上。³⁹

尼克森提名羅吉斯擔任國務卿的原因是，羅吉斯不懂外交事務，而可保證白宮掌握外交政策的方向。羅吉斯了解尼克森要在外交政策扮演操縱者的角色，也知道季辛吉對尼克森的重要性，所以自任命之初，就計劃扮演次要的角色。在羅吉斯的眼中，季辛吉自大、霸道、不誠實，因而反對季辛吉擔任國家安全會議各小組的主席。為了抗衡季辛吉的影響力，羅吉斯和國防部部長賴德（Melvin Laird）因觀點接近而採取聯合陣線。羅吉斯與賴德對於使用武力持較保留的態度，因此針對報復北韓擊落美國海軍電子偵察機EC-121（一九六九年）、美軍入侵高棉（一九七一年）、對河內及海防的轟炸、佈雷（一九七二年），均持反對的立場。⁴⁰ 但是，他們兩人在這些事件的影響力幾乎是零。在羅吉斯擔任國務卿期間，唯一較有影響力的範圍是中東事務，但季辛吉仍不滿尼克森賦予羅吉斯太多應付中東局勢的責任。由於季辛吉直接與外國大使接觸、談

³⁸ Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown & Company, 1979), pp.728, 739, 751-58, 1057, 1070, 1128; Nixon, *Memoirs*, p.433.

³⁹ Kissinger, *White House Years*, pp.25-26.

⁴⁰ Seymour M. Hersh, *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House* (New York: Summit Books, 1983), p.32.; Haig with McCarty, *Inner Circles*, pp.204, 236, 287.

判，意味羅吉斯不能代表總統的觀點，因此羅吉斯也偶爾秘密進行他自己的管道，以表示他仍有影響力。尼克森總統認為羅吉斯的此一做法，損傷了美國的可信度，但他也了解羅吉斯若不知悉重大外交政策發展，會難以面對國會的批評。⁴¹

季辛吉承認他自大，而羅吉斯也堅持國務卿應有的特權，使兩人在私下幾乎沒有社交接觸。季辛吉嫉妒羅吉斯夫婦受邀至白宮作客、嫉妒羅吉斯訪問非洲（一九六九年）受媒體重視，兩人也互爭在總統外交政策報告書中名字出現的次數。透過第三者如白宮幕僚長哈德曼(Harry R. Haldeman)、國務次卿理查遜(Elliot L. Richardson)、強森(U. Alexis Johnson)的傳達，是尼克森、季辛吉表達他們不滿羅吉斯或國務院做法的一個方式。季辛吉更直接令其幕僚藉總統之名打電話給羅吉斯，傳達指示。面對此種侮辱，羅吉斯表明只聽從總統的命令，而非來自國家安全會議的轉達。⁴²

國務卿羅吉斯雖然盡力維護國務院權益，如一九七一年拒絕繳交一份抗議入侵高棉的國務院官員聯署名單給尼克森，但國務院的士氣卻十分低落。一位屈從的國務卿，加上一位時常中傷國務院的總統，造成國務院地位滑落。國務院成為執行國家安全會議命令及處理次要事務的機構。主管政治事務的國務次卿強森，是唯一足以使季辛吉受挫的國務院官員，但他顯然無法促使國務卿羅吉斯壓抑季辛吉的影響力。羅吉斯的辭職便成為時間遲早的問題（辭職信請見附錄二）。

在季辛吉秘密訪問中國大陸之後，尼克森十分不滿季辛吉過度在媒體曝光，致使季辛吉有意在一九七三年底辭職。依季辛吉回憶錄《白宮歲月》，尼克森總統使用在調停羅吉斯、季辛吉的時間，不下於調停以、阿的衝突。當水門事件爆發，尼克森厭煩國務

⁴¹ Nixon, *Memoirs*, p.433; Kissinger, *White House Years*, p.589; Hersh, *The Price of Power*, p.68.

⁴² Rubin, *Secrets of State*, p.149; Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown & Company, 1982), p.419; U. Alexis Johnson, "Caught in the Nutcracker," *Foreign Service Journal* (September 1984), p.35.

卿、國家安全顧問的衝突，而決定在一九七三年八月令羅吉斯辭職。尼克森了解季辛吉好大喜功、情緒化、秘密等個性，而一度考慮提名副國務卿拉許(Kenneth Rush)繼任，但由於後者沒有知名度，而不十分樂意地決定由季辛吉出任國務卿。⁴³ 尼克森不願再見到國務卿、國家安全顧問相互鬥爭，是他讓季辛吉一人身兼兩職的主要原因。

季辛吉成爲國務卿之後，不僅發現國務院有知識相當豐富、幹練的人才，也對國務院所應扮演的角色，有了不同的看法。這正是反映官僚政治的通論假設，即卜萊斯(Don K. Price)的名句：「你坐的地方決定你的立場」(Where you stand depends on where you sit)。季辛吉認爲：若總統對國務院顯現不耐煩，會對國家利益有害，而外交政策若要成功，就必須予以制度化。季辛吉在其回憶錄《動盪歲月》(*Years of Upheaval*)中表示：總統和國務卿應主導外交政策，國家安全顧問應減少與新聞媒體、外國領袖直接接觸的機會。季辛吉主張需要有一位強大的國務卿，若總統不信任國務卿，就應撤換他，而不是透過國家安全顧問來運作。若國務院離決策中心愈遠，它就愈不會積極去獲取自己管道的資訊。⁴⁴

國務卿羅吉斯在尼克森政府一開始，就明顯落居下風，但范錫在卡特政府之初至蘇聯入侵阿富汗(一九七九年)爲止，基本上，與國家安全顧問布里辛斯基處於一個平等但競爭的地位。范錫認爲只有總統及國務卿可公開界定政府的外交政策，故視布里辛斯基扮演政策發言人角色，爲外交政策執行的一大阻礙。國家安全會議的政策審核委員會(Policy Review Committee)，雖通常由范錫擔任主席，但情報秘密活動、武器管制、危機處理卻是由布里辛斯基主持的特別協調委員會(Special Coordination Committee)所控制。范錫認爲

⁴³ Kissinger, *Years of Upheaval*, pp.420-22; Haig with McCarty, *Inner Circles*, p.359, Rubin, *Secrets of State*, pp.143-44.

⁴⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*, p.434.

特別協調委員會開會時常是乏味且漫無目的，少有具體結果。布里辛斯基針對上述兩個委員會決議所做的「總統指令」(presidential directive)，未經國家安全會議其他成員過目，就直接呈卡特簽字的作法，引起范錫相當不滿。爲了抗衡布里辛斯基的影響力，范錫每晚另呈上二至五頁的外交動態報告給卡特總統。⁴⁵

就布里辛斯基而言，國家安全會議應是總統的智庫。他認爲范錫只注意外交，而他自己關注的是國家安全層面。他批評范錫的契約—訴訟途徑(contractual-litigational approach)無法應付意識型態與革命時代的外交政策。他承認卡特不願見到另一個季辛吉，但卡特也不喜歡國務卿變成另一個大權獨攬的杜勒斯。布里辛斯基認爲國家安全顧問應由參議院同意後任命，使他策劃、協調國家安全政策的角色能合法化。⁴⁶

范錫和布里辛斯基兩人均反對卡特總統自韓國撤軍、裁減軍費、印度洋非軍事化地區的構想。兩人在巴拿馬運河條約（一九七七年）、以埃大衛營協定（一九七八年）、第二階段戰略武器限制談判初期，基本目標也算一致而能充分合作。但是，布里辛斯基認爲范錫對蘇聯的威脅過度樂觀，而范錫則認爲美國不應該處處升高冷戰對峙的氣氛。這種對蘇聯威脅不同的看法，導致兩人在一連串的外交議題上，採取對立的態度。一九七八年蘇聯、古巴支持衣索匹亞對索馬利亞的戰爭，布里辛斯基主張美國應展示強大的武力以嚇阻蘇聯進一步擴張；范錫則認爲此乃區域性問題，並非是美、蘇之間的衝突。卡特支持范錫的立場。

針對與中華人民共和國關係正常化，布里辛斯基考慮的是全球戰略，打中共牌以牽制蘇聯，故可在台灣問題上加以妥協，儘早與中共關係正常化。范錫則擔心美國與中共的戰略合作會影響到

⁴⁵ Hargrove, *Jimmy Carter as President*, pp.119, 146; Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon & Schuster, 1983), pp.35-38, 394.

⁴⁶ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1985), pp.37, 43, 62-63, 536-37.

美、蘇關係，且不願犧牲台灣的利益。在范錫訪問中國大陸（一九七七年八月）之後，布里辛斯基也有意至大陸訪問，但國務院卻持反對的態度，因為此舉會侵犯到國務卿的職權。布里辛斯基在一九七八年五月終於訪問大陸，而他也認為在最後階段的中美關係正常化，是由他而非范錫所主導。⁴⁷

范錫較冷靜、有耐性，主張與蘇聯維持和解關係的態度，相較於布里辛斯基較不計後果、主張威脅、必要時使用武力的作風，在蘇聯入侵阿富汗之後，對卡特總統決策有了扭轉性的結果。布里辛斯基促成快速部署部隊(Rapid Deployment Force)的成立，對蘇聯中止高科技移轉、糧食禁運、杯葛莫斯科奧運等建議，均獲卡特的支持。然而，導致范錫決定辭職的主要因素，是他反對以武力解救受伊朗囚禁的美國人質。

布里辛斯基在官僚政治模型運作中，勤於拉攏國防部長布朗及副總統孟岱爾，來抗衡范錫的影響力。⁴⁸ 這種聯合陣營使范錫在反對以武力解救人質問題上，除獲得副國務卿克里斯多福(Warren Christopher)支持外，幾乎是孤立無援。卡特政府利用范錫在佛羅里達州渡假期間，召開國家安全會議（一九八〇年四月十一日），達成以武力解救人質的重大決定；這足以說明范錫的影響力受到削弱，也暴露出團體一致思考(groupthink)的危險性。⁴⁹ 雖然在范錫返回華盛頓之後，四月十五日又特別召開國家安全會議，范錫提出人

47 Brzezinski, *Power and Principle*, pp.40-41, 203-04; Vance, *Hard Choices*, pp.78, 82.

48 Brzezinski, *Power and Principle*, pp.44-47, 204.

49 Steve Smith, "Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission," in David C. Kozak and James M. Keagle (eds.), *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1988), pp.133-36; Carter, *Keeping Faith*, p.506; Brzezinski, *Power and Principle*, pp.492-93; Vance, *Hard Choices*, p.409.請比較白宮新聞秘書鮑威爾(Jody Powell)的說法，見Jody Powell, *The Other Side of the Story* (New York: William Morrow & Company, Inc., 1984), pp.227-28.有關美國在人質問題的決策過程，請參考 Warren Christopher, et al., *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis* (New Haven: Yale University Press, 1985)。

質可能犧牲、伊朗可能再囚禁更多美國新聞記者爲人質、伊朗可能傾向蘇聯陣營、西歐盟邦可能反對等理由，但無人支持范錫鵠派的立場。范錫在其回憶錄中表示：

…基於原則問題，我應該辭職。我承認總統陷入政治危機而我希望能協助他。但四月十七日星期四，當我強烈反對總統決定，因其違反我所認爲最有利於國家、人質的判斷，我知道再也不能光榮地繼續擔任國務卿職位。即使解救人質任務成功，而我不認爲它會成功，我可在事後說我早就反對、陳述反對理由並公開批評總統。這種做法，總統及我均不能容忍。那一天，我告訴卡特若解救人質行動一進行，我就將辭職。他要求我留任並告訴我，我可以事後解釋在原則上反對武力解救人質，但他拒絕取消他的決定。⁵⁰

相對於范錫，布里辛斯基自人質被綁架之初，就主張應早日使用武力拯救人質，如此才可使其他國家願意加入制裁伊朗的行動，而萬一失敗，所付出的代價會較少一些。布里辛斯基的武力方案，包括佔領伊朗的卡克(Kharg)島、軍事封鎖伊朗、空襲伊朗、俘虜伊朗人質。此外，美國也須考慮若拯救人質行動失敗，必須採取其他報復措施。國防部長布朗、中央情報局局長特納(Stansfield Turner)亦支持此一立場。一九八〇年四月二十四日拯救美國人質的軍事行動失敗後，卡特甚至仍訓令再研究另一次軍事救援人質的可能性。⁵¹在獲知范錫確定辭職（辭職信請見附錄三）之後，布里辛斯基向卡特總統表示，無意擔任國務卿職位，但卡特仍就參議員穆斯基(Edmund S. Muskie；民主黨，緬因州)及克里斯多福兩位國務卿人選，徵詢布里辛斯基的意見。對於范錫的辭職，布里辛斯基在其回憶錄中表示：既不高興也沒有勝利的感覺，因爲已有一段時期，總統的外交政策是依照布里辛斯基的戰略考慮，而非范錫的建議。⁵²

⁵⁰ Vance, *Hard Choices*, pp.410-11.

⁵¹ Brzezinski, *Power and Principle*, pp.488-89, 494, 499.

⁵² *Ibid.*, p.501; Carter, *Keeping Faith*, p.520.

四、國務卿與白宮幕僚的對抗：海格的例子

依一九三九年行政改組法(Reorganization Act)，羅斯福總統在總統辦公室(Executive Office of the President)下設白宮辦公室(White House Office)，確立白宮幕僚的地位。白宮幕僚與總統維持私人密切關係，與總統接觸頻繁，能快速獲得資訊，執行總統政策的認真程度超過內閣。白宮幕僚不僅奉總統之命行事，促進總統與國會、各部會、新聞界及民衆的連繫，也可能涉入決策過程，獨立提供總統建議，甚至阻礙閣員與總統直接溝通的管道。白宮幕僚長除替總統看門把關外，也替總統承擔指責，甚至代總統做得罪人的工作。國會對白宮幕僚長沒有任命同意權，後者地位提升勢必導致國會對行政監督權力的削弱，也表示閣員地位的下降。在此種情況下，同屬白宮辦公室的國家安全顧問及幕僚長，均可對國務卿的職權造成嚴重的挑戰。更何況，依一九四七年國家安全法(National Security Act)，國家安全政策必須整合內政、外交、軍事各層面，以內政爲主的白宮幕僚長介入外交決策並非十分突兀。⁵³

在美國現代歷史中，非常少像海格只擔任十七個月國務卿就辭職的例子。在雷根總統的白宮幕僚、閣員之中，海格不是加州幫的成員，他與雷根的私人接觸不超過三小時，就被提名爲國務卿。除了舒茲之外，國防部長溫柏格(Caspar Weinberger)、中央情報局局長凱西(William Casey)均對國務卿職務有濃厚興趣，但未被接受。⁵⁴ 所

⁵³ 有關白宮幕僚的地位，請參閱 *The United States Government Manual 1992/1993*, pp.91-96; Samuel Kernell and Samuel L. Popkin (eds.), *Chief of Staff* (Berkeley: University of California Press, 1986), pp.1-12; Joseph G. Bock, *The White House Staff and the National Security Assistant: Friendship and Friction at the Water's Edge* (New York: Greenwood Press, 1987), p.2; *Cabinets and Counselors: The President and the Executive Branch* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1989), pp.12-13; Regan, *For the Record*, p.238。

⁵⁴ Schieffer and Gates, *The Acting President*, p.118; Martin Anderson, *Revolution: The Reagan Legacy* (Stanford: Hoover Institution Press, 1990), p.308; Alexander M. Haig, Jr., *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy* (New York: MacMillan Publishing Company, 1984), p.1.

以，雷根政府一開始，海格不僅須應付對他持保留態度的白宮幕僚如貝克、米斯、狄佛，也須和其他閣員分享外交決策的權力。但是，問題又出在海格極力主張他是雷根總統在外交政策的唯一代表，而國務院的職權又被海格擴大解釋。國務卿管轄的事務範圍，除了外交事務外，經濟、能源、貿易、糧食等政策及科技移轉、危機應變計劃，海格認為均應有國務卿的參與或主導。一九八一年一月六日，未就任的海格向雷根建議的國家安全決策過程，埋下了海格日後辭職的主因：

您必須只有一位能整合您內閣閣員意見的經理，為您準備各項政策抉擇方案。在涉及多層面外交政策的各部會中，我相信有需要國務卿扮演您的代表。⁵⁵

不同於羅吉斯、范錫兩位前任國務卿，海格的主要威脅及競爭不是來自國家安全顧問，而是白宮的總統幕僚。雷根總統的第一位國家安全顧問艾倫，自新政府之初，就被定位為幕僚、協調者，而非政策倡議者。海格與艾倫關係雖然不好，但海格並不擔心，甚至輕視艾倫的角色。當艾倫於一九八一年十一月，因日本雜誌《主婦之友》(*Shufu no Tomo*)訪問雷根夫人謝金交待不清而離職後，原任副國務卿的克拉克(William Clark)繼任國家安全顧問。克拉克可直接與雷根晤面，不像艾倫須透過總統顧問米斯的安排，因此原可扮演海格與雷根之間的橋樑。但是，海格不是一位重視團隊精神的人，與克拉克的衝突也不可避免。

就海格的立場而言，雷根政府是由幕僚統治的政府(*government by staff*)，而非由內閣統治的政府(*government by cabinet*)。儘管雷根表示應由內閣來主導外交政策，但是白宮的三巨頭，尤其是米斯，在內閣會議中主導討論、歸納意見，儼然取代雷根的地位。白宮三巨

⁵⁵ Haig, *Caveat*, p.58; "The Document That Sowed the Seed of Haig's Demise," *Washington Post*, July 11, 1982, pp.C1, C5.

頭不僅控制雷根的行程表、決定何種文件送至雷根辦公室，米斯與貝克也經常接受媒體訪問，評論非他們所專長的外交政策。海格所草擬的國家安全決策一號文件(National Security Decision Document-1)，受米斯壓制，不讓總統簽署，尤被海格視為衝突的根源。海格不滿他們在國家安全會議上，猶如學生般相互遞紙條。他更批評三巨頭像學生般在白宮走廊爲了個人利益而爭吵，犧牲了美國外交利益。⁵⁶

白宮總統幕僚認爲海格逼迫雷根讓出外交決策權，基於保護總統及其他閣員，國家安全決策不能由海格一人主導。在團隊精神之下，國防部長、國家安全顧問、中央情報局局長均應扮演重要的角色。就米斯、貝克、狄佛而言，處處要抓權的海格是政治和諧的障礙。在國家安全會議架構上，絕對不能依海格的構想，完全由國務院來控制。總統的國家安全政策須由三個顧問共同來負責，國務卿是主要外交政策顧問，國防部長是主要國防政策顧問，而中央情報局局長是主要情報事務顧問。⁵⁷ 依雷根總統的政策發展助理(Assistant to the President for Policy Development)安德森(Martin Anderson)的觀察，雷根總統初期的外交政策由八男一女所組成的董事會控制。董事包括：副總統布希、國務卿海格、國防部長溫柏格、中央情報局局長凱西、國家安全顧問艾倫、總統顧問米斯、白宮幕僚長貝克、白宮副幕僚長狄佛、美國駐聯合國大使克派翠克(Jeane Kirkpatrick)。⁵⁸ 一個主控的強勢國務卿如海格，若無法與其他董事共享權力，就只有辭職一途。

⁵⁶ Haig, *Caveat*, pp.76-82, 355. 艾倫、米斯、貝克對NSDD-1的看法，請見Robert L. Pfaltzgraff, Jr. and Jacquelyn K. Davis (eds.), *National Security Decisions: The Participants Speak* (Lexington, MA: Lexington Books, 1990), pp.70-72; Edwin Meese III, *With Reagan: The Inside Story* (Washington, D.C.: Regnery Gateway, 1992), pp.72-73。

⁵⁷ 有關一九八二年一月二十一日公布的國家安全會議架構內容，請見Robert Hunter, *Presidential Control of Foreign Policy: Management or Mishap?* (New York: Praeger, 1982), pp.109-15; Cannon, *President Reagan*, pp.194-96。

⁵⁸ Anderson, *Revolution*, pp.310-11.

海格一直認為白宮幕僚時常對他進行游擊戰，透過扣壓文件、洩漏海格文件給新聞界、不當的外交禮儀安排，來削弱海格的影響力。尤其讓海格不滿的是，他不能順利無阻地與總統會晤；但是，經過向雷根總統抗議之後，雷根承諾一星期與海格會晤三次，討論外交政策。約在此抗議的同時，一九八一年三月，海格第一次有意辭職。主要的導火線是海格不滿白宮將危機處理的責任付予副總統布希而非海格。即使副總統沒有足夠、適當的幕僚協助應付危機事件，但不管由國家安全顧問或副總統負責，說明白宮應是負責處理危機的中心，而若由國務院主事將更難以控制。海格的抗議、威脅辭職更加暴露其抓權的作風。在雷根向海格說明此種安排只是形式，此一工作只管瑣事(housekeeping detail)，才平息此一風波。⁵⁹

海格任職國務卿期間，最大的風波莫過於他在雷根被刺殺未遂（一九八一年三月三十日）後，對媒體所發表的言論。幾乎每位撰寫回憶錄的雷根政府官員，均以此事批評海格不懂美國憲法及爭奪權力的不當行為。當雷根受傷而傷勢未卜，副總統布希又在赴德州途中，在白宮情勢室(Situation Room)內，海格的確是在場的首位閣員，但根據安德森的回憶，情勢室內一片混亂，根本不像海格所言係由其控制。然而，海格公開發表：「憲法上，依序有總統、副總統、國務卿。總統可決定將國家樞機交給副總統，但他尚未如此做。目前，白宮這裡由我所控制，等待副總統回來，我正和他密切保持聯絡」。⁶⁰ 依一九六六年十月美國憲法第二十五條修正案，當總統、副總統無法視事時，繼承順位依序為眾議院議長、參議院臨

⁵⁹ Haig, *Caveat*, pp.143-47, 150, 356; Cannon, *President Reagan*, p.197; Rubin, *Secrets of State*, p.206；有關洩密、威脅辭職技巧，請見 Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974), pp.176-89, 225-28。

⁶⁰ Anderson, *Revolution*, p.315; Haig, *Caveat*, p.160; Reagan, *An American Life*, p.271; Speakes, *Speaking Out*, p.76; Regan, *For the Record*, p.117; Weinberger, *Fighting for Peace*, pp.89-90; Michael K. Deaver with Mickey Herskowitz, *Behind the Scenes* (New York: William Morrow & Company, Inc., 1987), pp.29-31.

時議長，然後才是國務卿。海格對憲法的誤解及其急於塑造主控局面的表現，使其他閣員深表不然。

海格與國防部長溫柏格也為是否應該提升戰備狀況，加強戒備而有爭執。海格認為無需變動戰備狀況，並懷疑溫柏格不懂戰略狀況的軍事術語。就溫柏格而言，他認為在雷根受傷、布希未返回華盛頓之前，國家指揮權(National Command Authority)應是由他，而非海格所掌控。米斯也一再提醒溫柏格，注意國家指揮權，因此溫柏格自認有權提高戒備狀況。⁶¹

一九八二年六月，海格為了福克蘭群島(The Falklands)戰爭處理方式、雷根訪問英國時海格未受適當禮遇、懷疑克拉克扣壓海格給中東特使哈比(Philip Habib)訓令，而數度威脅辭職。在米斯、貝克、狄佛的要求下，六月二十五日雷根同意海格應該離職，同日提名舒茲繼任國務卿。⁶² 這一連串的發展說明海格是他自己最大的敵人，而自大、不安全感則加速他被迫辭職的時間。

海格不滿駐聯合國大使克派翠克，由來已久，而後者不向海格報告，並在福克蘭危機期間採取支持阿根廷的立場。海格自視為外交政策總司令，而克派翠克為連長，不屑越過中間的師、團，直接訓令駐聯合國大使。海格原有意撤換克派翠克，但因雷根反對而未果。⁶³

根據白官新聞秘書史匹克(Larry Speakes)的回憶錄，海格因不滿白宮幕僚在倫敦飛往溫莎堡(Windsor Castle)途中未安排其與總統搭乘同一直升機，而大發脾氣，威脅要辭職。在此之前，海格也不滿他在空軍一號總統專機的座次。雷根及白宮幕僚對海格暴躁的脾氣均感印象深刻。⁶⁴

⁶¹ Weinberger, *Fighting for Peace*, pp.85-90; Herbert L. Abrams, *The President Has Been Shot* (New York: W. W. Norton & Company, 1992), pp.111-23.

⁶² Speakes, *Speaking Out*, p.78.

⁶³ Cannon, *President Reagan*, p.197-99; Schieffer and Gates, *The Acting President*, p.136.

⁶⁴ Speakes, *Speaking Out*, p.77.

在以色列入侵黎巴嫩之後，海格給哈比特使的訓令，透過國家安全顧問克拉克轉給在大衛營渡假的雷根。在海格追問雷根是否已批示，而未獲肯定答覆時，海格懷疑克拉克未加轉達，故直接訓令哈比逕自進行。事後，雷根很不高興，而在六月十四日，當面希望海格以後不要再如此。海格遂向雷根提出在十一月期中選舉後，將考慮辭職。六月二十四日，兩人再度見面，海格雖擬妥辭呈，但只出示而未交給雷根總統，並建議兩者保持良好關係應注意的要點。由此可見，海格是威脅辭職而並非真正有意掛冠求去。但是，雷根總統已急於找舒茲擔任新國務卿人選，並在海格辭職新聞宣布同時發表繼任人選。⁶⁵ 海格在其回憶錄，表示在未遞交辭職信（請見附錄四）的情況下，雷根總統已要他辭職。海格並語重心長表示：

如艾奇遜所認為，它也關係重大，即總統和他的外交政策代表必須經常見面。他們不需是老朋友或私下朋友，但必須互相了解對方，而且誠實相待。身為國務卿，我致命地缺乏接近總統的管道。由於不知道他的方法及思想的體系，也沒機會和他討論政策細節，我必須假設我們的原則、認知大致相同，而加以行事。我所整合的政策架構也能為他所接受。但是，事實並非如此。⁶⁶

五、結論

總統的個性、領導風格、決策模型對國務卿在外交決策的角色，有很大的影響。強勢總統尼克森之下弱勢的國務卿羅吉斯，甘於忍受總統與國家安全顧問在外交決策的領導權，故仍久任國務卿至水門事件之後；對外交事務投注心力較少的雷根總統之下有想

⁶⁵ George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York: Charles Scribner's Sons, 1993), pp.3-4; *New York Times*, June 26, 1982, p.A1.

⁶⁶ Haig, *Caveat*, p.356; 有關海格辭職經過，請參閱 Cannon, *President Reagan*, p.204; Reagan, *An American Life*, p.362; Haig, *Caveat*, pp.311-14。

強勢作為的國務卿海格，但雷根對白宮幕僚的倚重卻使海格不得不提早離職。由此可見，國務卿強勢與否，與國務卿是否會走上辭職，沒有必然的關係。一般而言，當總統決策為競爭模型或總統在外交決策上是發動者時，國務卿遭受壓力較大，較易導致辭職。若總統決策為同僚團隊模型或總統在外交決策上扮演平衡者時，國務卿有一定的地位，辭職的機會較低。但是，當美國遭受外交重大危機時，由於國務卿須在海外穿梭談判，導致總統較易就近諮詢國家安全顧問意見，而削弱國務卿的地位。范錫在卡特政府的外交決策有相當的地位，但當伊朗人質危機之後，他的看法成為少數時，毅然決定辭職。卡特總統在范錫辭職事件居於被動，與尼克森及雷根總統處理羅吉斯與海格國務卿辭職事件，有相當大的差異。

羅吉斯、范錫及海格等三位國務卿，一致希望國家安全顧問扮演中立、事務、協調而非積極提出建議、時常接近媒體的角色。除了海格強烈抗議，反對國家安全顧問侵犯國務卿職權外，羅吉斯及范錫均採取消極默認的態度。國務卿若一開始，為了政策程序及機構主權的完整，展現必要時不惜辭職的心態，將會使總統形成心理上的壓力。海格及舒茲均經常威脅辭職，海格被迫離職，而舒茲任職至雷根總統下台，兩個人的處境不可同日而語。最主要的區別在於兩人與總統、白宮幕僚的關係。

國務卿不像國家安全顧問，可幾乎天天或一天多次與總統見面。國務卿若要維持對總統的影響，就必須與總統的溝通管道暢行無阻。卡特總統與國家安全事務主要閣員的星期五早餐會，旨在減少高層官員之間的可能誤解。海格積極地爭取與雷根總統能單獨一星期多次見面，也是一個例子。

國務卿既是總統外交政策的主要發言人，就必須積極為政府的外交政策辯護，為總統的主要外交演說撰稿。范錫吝於向民衆解說外交政策，造成布里辛斯基的發言人角色日益明顯。海格要控制總統的外交信函，則是忽略總統是外交政策的最高發言人與決策

者。國務院若能成為總統獲得資訊、建議的主要來源，並配合總統領導所需的政策形成與執行過程，國務卿被迫辭職的機會就會大為降低。

附錄一：現代美國國務卿

總統	政黨	國務卿	服務日期
羅斯福	民主黨	赫爾	1993.3-1944.11
		史特丁紐斯	1944.12-1945.6
杜魯門	民主黨	柏恩斯	1945.7-1947.1
		馬歇爾	1947.1-1949.1
		艾契遜	1949.1-1953.1
艾森豪	共和黨	杜勒斯	1953.1-1959.4
		赫特	1959.4-1961.1
甘迺迪	民主黨	魯斯克	1961.1-1969.1
詹森	民主黨	魯斯克	
尼克森	共和黨	羅吉斯	1969.1-1973.9
		季辛吉	1973.9-1977.1
福特	共和黨	季辛吉	
卡特	民主黨	范錫	1977.1-1980.4
		穆斯基	1980.4-1981.1
雷根	共和黨	海格	1981.1-1982.6
		舒茲	1982.6-1989.1
布希	共和黨	貝克	1989.1-1992.9
		伊戈柏格	1992.12-1993.1
克林頓	民主黨	克里斯多福	1993.1-

附錄二：羅吉斯與尼克森的交換信函

羅吉斯的辭職信

親愛的總統：

我在這裡提出自一九七三年九月三日辭去國務卿職務。基於我們長期私人的友誼，我如此做有些感傷。然而，您當記得當我接受此一職務時，我有意在您第一任期結束時重返法律界執業。然而，數項迫待解決問題，特別是我們介入越南已接近尾端，中東一項不穩定的停火安排，歐洲安全暨合作會議初起，我們和北大西洋公約組織、中部公約組織、日本、南韓、拉丁美洲盟邦關係需特別關注，所以我同意應當再多待一段時期。

目前，美國已結束在中南半島長期的戰爭，中東停火已屆三週年，第一階段歐洲安全暨合作會議圓滿結束，我們和盟邦、蘇聯、及中共的關係也奠基良好基礎，我相信是需要改變的時機。

很榮幸能在過去四年半擔任國務卿。在您強而有效的領導之下，我們的對外關係極為成功。由於您的政策、主導、決心，加上其他各方面包括與我有關國務院的支持，世界較四年半之前更加和平。在您的領導之下，我們正朝向為下一代建立和平及穩定的國際關係架構。在您任期之內完成此一任務對全人類尤為重要，也繼續需要民衆的大力支持。

請接受我的感謝及深摯的感激，讓我在如此重要關鍵時刻為國服務。愛德蕾(Adele)及我向您及派翠西亞致上最深切問候。

尊敬地
威廉·羅吉斯

尼克森總統的回函

親愛的比爾：

在極為不願及可惜的情況下，我接受您辭去國務卿。我禁不住想起在我們二十五年來的親近交情，共同經歷的戰役及危機，與您永不動搖的好判斷與氣度。

我深記在一九五九年得知艾森豪總統心臟病消息之後，您是我第一個尋求意見的對象，而您的鎮靜、有理的鼓勵對我在這考驗中所應做的事極為重要。那僅是幾多次其中之一，在此之前及之後，在面臨真正考驗、重大關鍵時刻，我自然地向您尋求意見、倚賴您的判斷。

很少人像您一樣奉獻給國家這麼多。這包括您在艾森豪政府八年擔任副司法部長、司法部長的傑出表現，以及在國家外交政策演變的特別關鍵時期擔任四年半的國務卿繁重職位。自始至終，您的奉獻完全無私，國家虧欠您的謝意甚多。

身為國務卿，您高度技巧在海外代表美國。您在那些足以影響世界和平政策的形式與執行上，扮演一個歷史性角色。那使得不同國家的歧見可經由談判桌而非戰場加以解決。這是一項您值以為傲的成就，而我也深以您的貢獻為傲。

不僅在外交政策，在其他許多議題上，我也一直尋求您的建議，而您也一直以誠摯、勇氣、深入看法，提供給我參考。我很感激，而這個國家因能有您的貢獻而更好。我知道您的這項奉獻，使您個人犧牲甚多。

派翠西亞和我祝福您和愛德蕾未來順利，並相信會繼續時常見到您們兩人。

最深厚的問候
誠摯地
理查·尼克森

附錄三：范錫與卡特的交換信函

范錫的辭職信

(一九八〇年)四月二十一日，星期一

親愛的總統：

我一直對您十分尊敬及仰望，故以沈重的心情提出我的辭呈。我能為您及我們的國家服務是極為榮幸的事。在外交政策上，在您的領導下，我看到許多值以為傲、令人滿意的行動及方向出現。巴拿馬運河條約、大衛營協定、以阿和平條約、與中華人民共和國關係正常化、我們軍事力量及與盟邦關係強化、第二階段戰略武器限制協定、辛巴威協議、及我們與其他第三世界國家新關係，均是這些重大的成就。

我知道您曾對於伊朗的決定深思熟慮。我本希望能在這一決定中支持您。但由於我們所談過的一些原因，我不能支持。

不論我在其他問題上如何堅決支持您，或是我多麼效忠於作為我們領袖的您，但是由於身為國務卿的我，無法在如此重大的一個問題和決定上給予您所需要的公開支持，遠在未來數週或數月之中對您恐將有所不利。此種情勢是難以獲得支持的，而我們非常珍視的彼此關係，也將因而受損。

我將永遠謝謝您給我為國服務的機會，我對您的最深摯敬意也將永遠存在。您知道我會支持您繼續領導我們的國家。

尊敬地
塞拉斯·范錫

卡特總統的回函

致國務卿范錫：

我以惋惜接受您的辭職，但對您爲我及國家所做的貢獻致上深深謝意。

誠如您信上所言，在您擔任國務卿的領導之下，我們有許多重要的成就。爲這些成就，我和您共感驕傲。

由於您不能支持我關於拯救在伊朗人質的決定，您做了辭職的正確決定。我知道這是關於您的原則問題，我尊重您向我表達的理由。您在離職時受到懷著感激心情的全國人民的欽敬與祝福。我們的親密友誼及在艱困時期的合作是我力量和信心的來源。

在對美國重大的事項上，我期盼您繼續提供意見。

您的朋友
吉米·卡特

資料來源： *The New York Times*, April 29, 1980, p.A14.

附錄四：海格與雷根的交流信函

海格的辭職信

親愛的總統：

您在一九八一年一月二十日就職後，為建立在力量和同情基礎上的一個新及前瞻外交政策，帶來機會。我相信我們有一致的看法，即美國在世界上作為自由人們的領導及全體希望所寄的角色。我們曾同意，目標一貫性、明確性及穩定性，是成功所必須。此即我出任國務卿，為您服務的精神所在。

近幾個月來，我明顯看出，我們共同著手推行的外交政策，已逐漸脫離我們所提出的審慎路線。在此情況下，我覺得有需要請您接受我的辭職。我將永遠珍惜您對我的信任，能在您的政府中服務，實為一大榮譽，謹祝未來萬事成功。

誠摯地
亞歷山大·海格

雷根致海格信

親愛的亞歷山大：

我以極遺憾的心情，接受您的辭職信。大約四十年前您獻身為國家服務。從那時起，您連續被派遣擔任需要最高個人犧牲、勇氣與領導才能的任務。作為面對極其複雜與危險挑戰的一位軍人與政治家，您已建立了我們歷史上罕見的卓越服務與成就。在過去一代我們所面對的最痛苦問題如越戰的結束、國家遭受創傷時期中的行政權轉移、最近對各國間和平目標的促進，每次您所展現的智慧特質對解決問題至關重要。

國家深深感激您的貢獻，在您行將離去之時，我要您知道我個人對您的感激之情，我也代表美國人民，向您表達感謝和尊敬之意。謝謝您一直提供建議，而您可深信，在未來我仍將隨時請益。南施與我同向您和派翠西亞致最熱誠祝福。

誠摯地
隆納德·雷根

資料來源：*Weekly Compilation of Presidential Documents* 18(25), June 28, 1982, pp.841-42.

An Analysis of Causes Leading to Resignations of Contemporary Secretaries of State

Cheng-yi Lin

Abstract

The Nixon administration marks the beginning of the contemporary competition between the Department of State and the National Security Council for direction of US foreign policy. Three contemporary secretaries of state William P. Rogers, Cyrus Vance, and Alexander Haig, were forced to resign with a variety of reasons.

Presidential leadership is the major cause leading to the resignation of a secretary of State. When the president plays an implementer and initiator role in the foreign policy decision-making process or when presidential leadership follows a competitive model, the secretary of state will often find himself under a heavy pressure both from the president and the national security advisor. Under these circumstances, the secretary of state will either follow presidential leadership or resign to protest the invasion of his turf by the national security advisor. When the president plays a balancer role in the foreign policy decision-making process or when presidential leadership follows a collegial model, the secretary of state usually has a bigger voice in foreign policy.

The role of either the national security advisor or White House chief of staff, which is determined by the presidential leadership, will influence the role which the secretary of state plays in US foreign policy. Secretaries of State Rogers and Vance, facing strong competition from National Security Advisors Henry A. Kissinger and Zbigniew Brzezinski, are forced to resign because they could not tolerate two secretaries of states in one administration. Alexander Haig resigned not under pressure from the president or the national security advisor but from the White House staff. Haig insisted that the secretary of state was the only spokesman for US foreign policy, disregarding president's role in it, and he antagonized the White House staff. This led to his resignation after seventeen months in office.