

國家安全會議的跨部會協調整合功能： 我國與美國的比較

陳文政

現代國家之組織特色之一是官僚體系（bureaucracy），科層分明固然有利於區分權責，但亦容易滋生門戶之見與本位主義，遇有國家大事，特別是對外戰爭或對內戡亂等緊急事態，為周延決策考量或加快執行效率，國家領導人召集少數親信心腹或重要官員諮商，以協調整合分歧意見、各種社經資源或個別部會作法，乃史所常見。

二次大戰期間，總統制的美國為有效協調軍事與外交部門，以遂行對軸心國的戰爭，仿內閣制的英國之「帝國國防委員會」（Committee of Imperial Defence）的設計，先後設置「常設聯絡委員會」（Standing Liaison Committee）與「國務院—戰爭部—海軍部協調委員會」（State-War-Navy Coordinating Committee）等任務編組，由國務卿（在常設聯絡委員會時期為國務次卿）與陸軍參謀長及海軍參謀長定期聚會，除情資交換外，並向總統提出重大戰時決策之建言。但這些會議作為國務院與軍方聯繫界面的功能多過於協調、整合功能，兩大部門間的戰時協調、整合多由Franklin D. Roosevelt總統的親自為之，重大政策（包括原子彈的研發）連時任副總統Harry S. Truman都不知情。¹戰後，Truman總統決定調整戰時Roosevelt個人領導式的國安治理風格，以更有組織與紀律的國家層次決策方式，擴大部會間協調、整合的能力，遂將戰時任務編組的會議改編為常設機關，於1947年的《國家安全法》（National Security Act）中立法成立國家安全會議（National Security Council, NSC，以下簡稱為國安會）。²1947年的美國國安會成立後，歷經數次重大組織編組調整，加上各任領導風格迥異的總統與其部會首長的互動經驗累積沈澱後，逐漸形成現今美國的國安會規模與功能。（15）

國安會是美國在二次大戰後成為世界超強的戰略擘劃機制，其結構堅實、功能充分，雖然它並非是個完美的組織，仍有很多改善的空間，外界對它的批評亦始終沒有斷過，但國安會機制仍是美國國安政策在決策、協調、整合與執行時的一個體制性的重要節點。³誠如一位具國安會幕僚經歷的學者所言，當美國的對

¹ Max Hastings, *Retribution: The Battle for Japan, 1944-45* (New York: Vintage, 2007), p. 448.

² Carnes Lord, "NSC Reform for Post-Cold War Era," *Orbis*, Vol. 44, No. 3 (2000), pp. 434-435; Peter W. Rodman, *Presidential Command: Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush* (New York: Alfred A. Knopf, 2009), pp. 17-21.

³ 就法制面而言，自1969年後，美國國安會成為有關美國政府就國安事務「唯一」的協調整合機制。當年時任總統國家安全事務助理（Assistant to the President for National Security Affairs，此為正式官銜，亦常被稱之為國家安全顧問〔National Security Advisor〕，以下從通稱）的Henry A. Kissinger進行了首次重大的國安會組織改造工程，在總統Richard Nixon的支持下，從體制化強化了國安會的角色，賦予國安會由「為利總統就政策事宜決行的高層研商論壇『之一』」（a principal forum for consideration of policy issues requiring Presidential determination）」變為「為利總統就政策事宜決行的『唯一』高層研商論壇（the principal forum for consideration of policy issues requiring Presidential determination）」，確立了國安會的主導性。而後，雖就「政策事宜」的範圍界定有所

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

外政策遭逢明顯的重大挫敗之際——如 1950 年的韓戰爆發、豬邏灣 (Bay of Pigs) 事件、越戰、秘密軍售伊朗 (Iran-contra) 醜聞，通常也都是國安會這個節點被忽略或跳過的時候。⁴

美國的國安會機制以其結構與功能著稱，但由於威脅環境、國體或政體、乃至政治或組織文化的不同，其他國家縱有國安會之編制，也未必願意或能夠仿效美國國安會結構與功能。內閣制國家便常以閣揆辦公室或戰時內閣——而非設置常態性的國安會——來處理和戰不同時期之國安政策的協調與整合。例如日本曾一度考慮設置國家安全會議，但經研商多年，最後還是打消念頭。許多國家縱有國安會，但其角色、任務與組織也與美國國安會機制大相逕庭；在許多發展中國家，其國安會之設置多為鞏固特定個人、政黨或族群的政治主導權。例如：泰國雖有國安會，但卻主要為泰國軍方鞏固對國家政策之發言權而設，泰國國安會甚至介入了 2006 年 9 月的政變之中。⁵

而我國國安會之前身為「國防最高會議」(1937-1939 年)、「國防最高委員會」(1939-1947 年)與國防會議 (1954-1967 年)，隨著時代變化，其定位與角色亦有不同。國防最高會議雖號稱為當時政府最高軍政決策機構，成員由國民黨、政、軍要員組成，決定國防政策、國防經濟、國防動員等重大事項，但實質上乃負責軍令指揮之「軍事委員會」的橡皮圖章。隨後的國防最高會議，成員與功能與前者相似，但卻是國民黨黨組織，代行國民黨中央委員會職權，但卻又能號令各部會。1954 年國防會議成立，仍為帶有濃厚支援軍事的軍政功能，負責戰地政務與審查行政院各部會與國防軍事相關之預算與施政，其下並設國家安全局、國防計畫局與科技顧問委員會。1967 年，終以《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》設立「國家安全會議」，但隨著反攻大陸無望，支援軍事功能逐漸萎縮，僅具形式上的與國防相關之預算之審查功能。1991 年，動員戡亂時期 (16) 結束。根據《憲法增修條文》之「總統為決定國家安全大政方針得設國家安全會議及所屬國家安全局」(第 2 條第 4 項)，於 1993 年完成《國家安全會議組織法》之立法，不僅完成我國國安會法制化，也使得式微中的國安會再獲重視。經十年的實踐，我國安會逐步現代化，並於 2003 年再完成《國家安全會議組織法》部分條文修訂的立法程序，奠定了今日規模。⁶

增補，但國安會作為「唯一高層研商論壇」的用語與地位一直沿用至今。見：U.S. White House, *National Security Decision Memorandum (NSDM) 2*, 1969. 但在實務上，國安會的被運用狀況隨每任總統的領導風格而有不同。一位研究美國國安會運作模式的學者就曾指出：「每一任政府上台之初都傾向依循以國安會為基礎的標準跨部會程序，但隨著時間一久，決策圈就會越來越小，臨時性的非正式程序會扮演越來越重要的角色，而標準的程序就經常會被跳過，或被簡化。」見：William W. Newmann, *Managing National Security Policy: The President and the Process* (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2003), p. 3.

⁴ Lord, "NSC Reform for Post-Cold War Era," p. 433.

⁵ Thomas C. Brueau, Florina Cristiana Matei, and Sak Sakoda, "National Security Council: Their Potential Functions in Democratic Civil-Military Relations," *Defence and Security Analysis*, Vol. 25, No. 3 (2009), pp. 255-256.

⁶ 有關我國國家安全會議之演進歷程，見：York W. Chen, "The Modernization of Taiwan's National Security Council," *China Brief*, Vol. X, Issue 22 (2010), pp. 12-16; 陳文政，〈我國國家安全會議的現代化：系絡、過程、內容與策略〉，於翁明賢編，〈變遷中的東亞戰略情勢〉（台北：淡江大學國際

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

我國的國安會雖與美國的國安會具有相同名稱，在角色與功能上也有若干相似度，但受到：（一）《憲法》與《國家安全會議組織法》對總統與國安會權力的限制、（二）規模過小與權責模糊的制度設計以及（三）過於強調保密低調的組織文化等三項主要因素之影響，使得我國國安會在全般權能上遠遠低於美國的國安會，而在跨部會的協調整合面向，容易造成：（一）國安會的正當性備受質疑、（二）與強勢部會易生衝突以及（三）無法提供可資遵循之政策願景或指導等三項主要問題。在進行後續有關我國國安會的比較分析前，擬就美國國安會之跨部會協調整合功能先行說明。

美國國安會之跨部會協調整合功能

根據學者定義，國安會或其他性質相近的機關為「為政府高層形成、協調或監督全般安全或國防政策之機關，以有效發展戰略、指導政策、動員資源與監督執行。」⁷一位觀察美國設置國安會歷程的學者也提到：當時設置國安會，就是希望它能成為「為我國外交與軍事政策及其執行，建立一個能在政府各相關部會間維持主動、密切、持續往來的常設平台，……負責（一）在政治與軍事領域全般政策的形成與協調、（二）分析評估我國外交目標、承諾與風險以及（三）使前項與我國現有軍力與其潛能相互平衡。」⁸依美國《國家安全法》，國安會之功能在「就國家安全事務相關之國內、外交與軍事政策之整合向總統提出建言，以強化政府軍事部門與其他相關部會得以在涉及國家安全事務時更有效率地進行合作。」⁹很明顯的，國家安全事務上的跨部會協調整合是美國國安會的主要任務。

現代政府由各個具不同專業技能與知識的部會所組成，以國家安全的對外事務而言，外交部門與軍事部門固然會同意一些抽象的、概括的國家目標（例如，要擴大國家利益、降低威脅與掌握機會等等），但各部門間對於如何解讀這些目標與相關的威脅與機會，對於如何達成這些目標的具體作法與優先順序或取捨，常因各部門的成員組織與（17）文化背景的不同，或各部門的職掌業務不同，而生歧異。¹⁰或甚至以部門的本位利益來解讀國家利益，並以算計特定議題之解決方案對部門利益之影響來界定部門在此一議題上的立場。¹¹而國安會作為跨部會協調整合平台就是在降低這些歧異與本位思考所造成的負面影響。因此，作者認

事務與戰略研究所，2011 年），頁 358-360。

⁷ 見：Brueau, Matei, and Sakoda, "National Security Council," p. 265.

⁸ 見：Ferdinand Eberstadt, "Postwar Organization for National Security," in Karl F. Inderfurth and Loch K. Johnson eds., *Fateful Decisions: Inside the National Security Council* (New York: Oxford University Press, 2004, p. 20.

⁹ U.S., *National Security Act*, 1947, Sec. 101, (a).

¹⁰ Zeev Maoz, *National Choices and International Process* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 214-215

¹¹ Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, Vol. 24, No. 4 (1972), pp. 48-50.

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

為：國安會作為跨部會協調與整合的平台，其功能至少應包含（一）促成情資的分享、（二）促成意見的交換與（三）促成執行的合作等三要素。不僅各部會間的歧異，以政治任命人員為主的國安會與常任文官或職業軍官組成的部會間，彼此的動機與文化也不相同。¹²因此，為達成前述三項協調整合功能並克服因之而生的政治衝突，國安會經常必須藉由「說服」、「交易」與「強制」之手段，或藉由改變部會的目標與認知，來增加其加入協調整合的動機，或以利益交換，使部會明白協調整合之效益，或威脅將給予報復來壓制部會對協調整合的抗拒。這三種手段的運用時機固視所面臨政治衝突的情境而定，¹³但其運用之成效則視體制的設計、政治或組織文化與總統的政治安排而定。相對而言，前兩項為較為安定，而總統的政治安排則變化較大。

就情資的分享而言，除少數特殊案例外，國安會不是親臨第一線的作業單位（field unit），因此有賴擁有作業單位的各部會提供第一線的情資以作為研判與決策的依據。對國安會而言，其日常具體任務中有很大大一部份是在消化（包括取得、判讀與傳遞）這些情資。但主要的問題在於：基於前述官僚政治的性質與動機，相關部會往往只重視與收集與業管業務有關的情資（例如，國防部門對於軍事硬體相關情報的重視或外交部門對於外國政要的言行最感興趣），也容易用本位主義去解讀這些情資，甚至以擴大利益或規避責任為考量來決定是否傳遞這些情資。情資的取得有時不能滿足為完備決策所需之質量，甚至基於時間上的迫切性，根本無法兼顧質量。情資也常被當作資源，用以取得政治籌碼或管道，以為部門或個人的競爭中取得優勢地位。¹⁴

在美國，情資的分享一向是個問題，情蒐單位分屬各個部會，其中又以擁有龐大的軍情蒐整組織與先進的高科技裝備之國防部最為強勢，與中情局間常有不合現象。¹⁵美國在九一一事件後進行情報機構的大改組，不僅改善了國防部與中情局在情報業務工作層級的協調整合外，也強化了國安會在情報業務上政策指導功能。過去，中情局局長作為國安會與會的顧問，為滿足國安會與各部會之情報需求，須擬出情蒐要點清單，作為中情局或其他分屬不同部會之情報單位分工蒐整的準據。¹⁶而經情報改革後，現制國安（18）會內設「外國情報會報」（Committee on Foreign Intelligence），為功能性之高層會報之一，是國安會層級之情報政策指

¹² Carnes Lord, *The Presidency and the Management of National Security* (New York: Free Press, 1988), pp. 20-23.

¹³ 此一「說服」、「交易」與「強制」手段之論點，借自：James G. March and Herbert A. Simon, *Organization* (New York: John Wiley & Sons, 1958), pp. 129-131. 唯原文分為「問題解決」、「說服」、「交易」與「政治力」等四類，與本文略有不同。

¹⁴ 有關情資處理的障礙可見：Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview, 1980), pp. 112-113.

¹⁵ Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1989), pp. 43-44.

¹⁶ 此一情蒐要點清單在不同時期有不同稱法，但功能相似，初期稱「國家安全會議情蒐指示」（National Security Council Intelligence Directive, NSCID），後改為「中情局局長指令 1/2」（Director of Central Intelligence Directive 1/2, DCID 1/2），到了 1970 年代，再改為「重要情蒐議題」（Key Intelligence Questions, KIQ），70 年代中葉又改稱為「國家情蒐議題」（National Intelligence Topic, NIT）。見：Berkowitz and Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*, pp. 46-47.

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

導機制，成員有：國家安全顧問（主席）、國家情報總監（Director of National Intelligence）、國務卿、國防部長及其他經總統指定之人。其功能在協助國安會「（一）以確認經總統指明之美國國家安全利益的相關情資需求、（二）建立為滿足前述利益與需求所須之各項計畫、規劃與行動之工作與經費的優先順序、（三）建立美國情報行動執行的相關政策，包括指定情報社群內各成員的角色與情蒐目標。」該會報每年並就前述法定功能進行檢討。¹⁷依前列第（二）項，國家情報總監彙整情報需求，分類並區別優先順序後，列出情蒐要點清單（現稱為「國家情蒐要點架構」〔National Intelligence Priorities Framework, NIPF〕，送交國安會審查，每半年由總統通過後，再交由中情局或其他分屬不同部會之情報單位分工進行蒐整，並由「聯合情報社群會報」（Joint Intelligence Community Council）的跨部會的工作督導。¹⁸在此機制下，美國國家安全的核心機構（國安會、國務院、國防部、中情局）間的情報分享已體制化地內建於國安會的高層會報中。

就意見之交換而言，Truman 總統立法設置國安會之主要目的即在協調整合外交部門與軍事部門的意見，這反映在：國務卿與國防部長是除了總統、副總統以外在國安會立法時原始的固定成員（其餘兩位固定成員——多邊安全主任與國家安全資源小組主席——現均已廢除），以及設置僅負責秘書任務的國安會執行主任（Executive Direction of the National Security Council，國家安全顧問一職要到 Dwight Eisenhower 總統時期才設置並取代之），由於涉及部會較少，意見縱有不合，主要還是國務院與國防部間傳統的爭執，而 Truman 總統自己頻密地參與國安會會議（任期中，在 71 次國安會會議中僅缺席 7 次），在意見的協調整合上相對容易。¹⁹易言之，在 Truman 總統時期，國安會提供了「總統本人」協調整合各部會意見的場域。到了 Eisenhower 總統時期，除因應國家安全事務的擴大外，加上其本人的軍事背景，特別重視國安會的幕僚組織。除設置權責較高的國家安全顧問外，也設置了國安會「規劃小組」（Planning Board），規劃小組由各相關部會資深官員組成，每週定期開會兩次，小組會議各部會代表表達意見，並進行初步的意見協調整合，會後並提交政策報告至總統主持的每週國安會例會，在國安會例會中針對規劃小組會議中有所爭議的事項進行討論並由總統決策。伺總統決策後，再由國安會「工作協調小組」（Operations Coordinating Board）負責工作執行的協調整合。規劃小組的設置使得國安會成為「各部會」協調整合意見的場域，而總統本人則透過國安會會議（19）確認「規劃小組」所提之意見並處理爭議議題。相較於 Eisenhower 總統極度重視國安會內粗具科層管制的協調整合機制；John F. Kennedy 總統則是高反差地極度不重視這些機制，並傾向親召少數國安會幕僚

¹⁷ *National Security Act*, 1947, Sec. 101, (h).

¹⁸ *National Security Act*, 1947, Sec. 101 A; Office of Director of National Intelligence, *Intelligence Community Directive 204: Roles and Responsibilities for the National Intelligence Priorities Framework*, 2007. 最後並設有「國家情報委員會」（National Intelligence Council），由國家情報總監擔任主席，邀集政府內外情報專家，進行情報政策與活動的評估，並研擬「國家情報評估」（National Intelligence Estimate, NIE），見：*National Security Act*, 1947, Sec. 103 B.

¹⁹ David J. Rothkopf, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Perseus Books, 2005), pp. 57-59.

發表於中央警察大學主辦，「第14屆公共安全學術研討會：911事件十週年安全之回顧與展望」（2011年11月），大會手冊頁15-29。

或部會首長進行非正式來、臨時編組式的意見交換。²⁰

在Nixon總統時期，Kissinger進行國安會權能強化的工程。Eisenhower總統時期所設的規劃小組，被進一步擴充為「國安會副首長級會報」(National Security Council Under Secretaries Committee)、「國安會審閱小組」(National Security Council Review Group)、「國安會跨部會小組」(National Security Council Interdepartmental Group)與「國安會臨時任務編組」(National Security Ad Hoc Group)等四個三層的協調整合機制。副首長級會報的功能接近過去的規劃小組，但位階更為提高，權能更為強化。副首長集會報的固定成員有國務次卿（主席）、國防部副部長、國家安全顧問、中情局局長與參謀首長聯席會議主席等五人，副首長級會報形同總統主持的國安會會議的前置會議，除審閱各工作層級上呈報告，以決定總統主持國安會會議的討論議題，並處理不須總統國安會決策的事項。藉由副首長級會報的設置，國家安全顧問成為各部會意見的協調整合過程中的主要份子，具相當的主導權。同時，在諮詢顧問權責外，國家安全顧問並與國務卿與國務次卿分享一定的行動權限。副首長級會報以下的審閱小組，負責審閱由跨部會小組、臨時任務編組與各部會所呈之報告，並決定是否提交副首長級會報來討論，且具有權力要求跨部會小組與臨時任務編組提交指定的報告。審閱小組的成員，為副首長級會報各相關部會（含國安會）之代表。再下第三層為跨部會小組與臨時任務編組等兩種工作階層會議，前者以地區再行分組，後者以特定事務或功能再行分組。²¹綜合而言，Kissinger的設計讓國安會成為「國安會幕僚與各部會」意見協調整合的場域，國安會幕僚在各個層次的意見協調整合過程中均扮演相當的角色。

Kissinger的設計打下美國國安會現代化的基礎，鞏固了國安會及其幕僚在協調整合各部會意見上的角色。其後雖有增修，但都未改Kissinger的強化國安會權能的基調。在Jimmy Carter總統時期，副首長級會報與審閱小組轉型並提升為「國安會政策檢討會報」(NSC Policy Review Committee)與「國安會特別協調會報」(NSC Special Coordination Committee)，兩者皆為高層意見協調整合會議，兩者皆提升至首長層級，並分外交、國防、情報、國際經濟等四大領域分由總統指定之部會首長擔任主席，後者針對特定事項而成立，由國家安全顧問擔任主席。²²到了Ronald Reagan總統時期，將Carter時期的政策檢討會報與特別協調會報整合為一，前者的四大領域正式切割為「資深跨部會小組：外交」(Senior Interagency Group – Foreign Policy, SIG-FP)、「資深跨部會小組：國防」(Senior Interagency Group – Defense Policy, SIG-DP)與「資深跨部會小組：情報」(Senior Interagency Group – Intelligence, SIG-I)三組，與會成員為相關部會副首長級官員與國家安全顧問。跨部會小組與臨時任務編組則改稱為「地區跨部會小組」與「功能跨部會小組」。²³到了(20) George H. W. Bush總統時期，恢復過去的首長級的政策檢討

²⁰ Meena Bose, *Shaping and Signaling Presidential Policy: The National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy* (College Station: Texas A&M University Press, 1998), pp. 12-14.

²¹ *National Security Decision Memorandum (NSDM) 2*, 1969.

²² U.S. White House, *Presidential Directive/NSC-2*, 1977.

²³ U.S. White House, *National Security Decision Directive 2*, 1982.

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

會報，改稱「國安會高層會報」（NSC Principals Committees, NSC/PC），但明定由國家安全顧問擔任主席。重建副首長級會報，改稱「國安會副首長級會報」（NSC Deputies Committee, NSC/DC），亦明定由國家安全顧問擔任主席。工作階層的兩種會議則整合為「國安會政策協調會報」（NSC Policy Coordinating Committee, NSC/PCC）。²⁴William J. Clinton 總統時期，僅將國安會政策協調會報改稱為「國安會跨部會工作小組」（NSC Interagency Working Group, NSC/IWG），並將國安會副首長級會報之主席由國家安全顧問改為國家安全副顧問外，餘未更動。²⁵在 George W. Bush 總統任內，將工作層級的跨部會工作小組名稱再改回「國安會政策協調會報」的舊稱，並仿 Reagan 總統前例，把高層會報依功能做出不同的區分，除了少數例外（如涉及國際經濟議題），均由國家安全顧問擔任主席。²⁶Barack H. Obama 總統任內，除又把工作層級的國安會政策協調會報改為「跨部會政策會報」（Interagency Policy Committee, IPC）以及加入副首長級會報具「審查與監督跨部會流程工作」的權能外，並無太多更動。²⁷美國國安會這些內部組織的演進，都在確保並強化國安會成為不同部會間意見協調整合的場域，而國安會幕僚從國家安全顧問以下在這種意見協調整合的過程中均扮演相當重要的角色。在演進的過程中，國安會的幕僚人數也隨著角色的逐漸加重而增加，在 Nixon 總統前，國安會幕僚人數從未超過 20 人，在 Nixon 總統任內（也包括後來的 Gerald Ford 總統時期）急遽增加達到百人以上，Carter 總統任內裁減至 50 人上下，但到了 Reagan 總統時期，又增加到 60 餘人。²⁸到了 G. H. W. Bush 時期國安會幕僚規模又大幅增加，並超過以往：有 171 個幕僚（其中 70 位為政策幕僚，101 位為助理）在這 171 位中，114 位是由其他部會支援而來。²⁹在 Clinton 時期有 100 位，在 G. W. Bush 總統 2008 年下台前有 109 位，³⁰其中政策幕僚人數為 52 位，其編制如表一：

²⁴ U.S. White House, *National Security Directive 1*, 1989.

²⁵ U.S. White House, *Presidential Decision Directive (PDD) 2*, 1993.

²⁶ U.S. White House, *National Security Presidential Directive (NSPD) 1*, 2001.

²⁷ U.S. White House, *Presidential Policy Directive (PPD) 1*, 2009.

²⁸ Christopher C. Shoemaker, *The NSC Staff: Counseling the Council* (Boulder: Westview, 1991), p. 17.

²⁹ John P. Burke, *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), p. 17.

³⁰ Gabriel Marcella, "Understanding the Interagency Process: The Challenge of Adaptation," in Gabriel Marcella eds., *Affairs of State: The Interagency and National Security* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2008), pp. 8-9.

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

表一：美國國安會編組與政策幕僚人數（2008 年）

職務	幕僚人數
國家安全顧問	1
副國家安全顧問	1
伊拉克與阿富汗事務專責副國家安全顧問 Deputy National Security Advisor for Iraq and Afghanistan	14
戰略溝通與推廣專責副國家安全顧問 Deputy National Security Advisor for Strategic Communication and Outreach (21)	6
國際經濟專責副國家安全顧問 Deputy National Advisor for International Economics	10
區域事務副國家安全顧問 Deputy National Advisor for Regional Affairs	1
民主策略專責副顧問 Deputy Advisor to the President for Democracy Strategy	1
打擊恐怖主義專責副顧問 Deputy Advisor to the President for Combating Terrorism	9
戰略規劃與體制改革特別顧問 Special Advisor for Strategic Planning and Institutional Reform	1
政策執行特別顧問 Special Advisor for Policy Implementation and Execution	1
伊拉克與阿富汗事務總統特別助理 Special Assistant to the President for Iraq and Afghanistan	1
國際貿易與經濟事務總統特別助理 Special Assistant to the President for International Trade and Economics	1
法律事務資深主任 Senior Director for Legal Affairs	
立法事務資深主任 Senior Director for Legislative Affairs	3
情報計畫與改革資深主任 Senior Director for Intelligence Programs and Reform	3
民主、人權與國際組織事務資深主任 Senior Director for Democracy, Human Rights and International Organizations	4
打擊恐怖主義事務資深主任 Senior Director for Combating Terrorism	1
國防政策與戰略事務資深主任 Senior Director for Defense Policy and Strategy	7
反擴散事務資深主任 Senior Director for Counter-proliferation	6
非洲事務資深主任 Senior Director for African Affairs	4
歐洲事務資深主任 Senior Director for European Affairs	6
俄羅斯事務資深主任 Senior Director for Russia	2
南亞與中亞事務資深主任 Senior Director for South and Central Asian Affairs	3
西半球事務資深主任 Senior Director for Western Hemisphere Affairs	5
東亞事務資深主任 Senior Director for East Asian Affairs	6
總統演說資深主任 Senior Director for Speech	1
國安會發言人 NSC Spokesman	1

來源：本表資料與數據出自：Gabriel Marcella, "Understanding the Interagency Process: The Challenge of Adaptation," in Gabriel Marcella eds., *Affairs of State: The Interagency and National Security* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2008), pp. 12-13.

(22)

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

最後為執行之合作，除了藉由意見協調整合機制進行各部會執行面的合作（包括特別指定執行合作督導機制，如 Eisenhower 總統時的工作協調小組或 Obama 任內的副首長級會報）外，美國國安會在總統指裁示與戰略指導文件的體制化，更使得各部會在進行執行面的協調整合有所依據。

在 Truman 總統時期就已建立總統的指裁示文件，有名的 1950 年「國安會第 68 號文件」（NSC-68），兼具後來的「美國國家安全戰略」的內容，成為美國冷戰期間最重要的戰略指導文件。³¹為配合強化國安會的權能，Kissinger 也對於總統指裁示的形式有所創新，以「國安決策備忘錄」（National Security Decision Memoranda, MSDM）稱呼總統具體的國安指裁示事項，以「國安研究備忘錄」（National Security Study Memoranda, NSSM）稱呼總統指示後續國安部門研析的命令。後來每一任政府對於總統指裁示的用語都有所不同（例如：國安決策備忘錄一語在 G. W. Bush 總統時期稱之為「國安總統指令」〔National Security Presidential Directive, NSPD〕，在 Obama 總統任內改為「總統政策指令」〔Presidential Policy Directive, PPD〕），但性質相同。隨著國安會的權能強化，國安會發佈越來越多總統的指裁示，並依不同事務編號，在 Reagan 總統時期曾多達 300 餘件總統指裁示文件，其餘時期一般約在 60 至 70 件之間。自 Nixon 總統之後，新就職總統為迅速確立國安會的跨部會工作流程，上台之後的第一（或第二）件國安事務的指裁示就是有關前段所述的國安會功能與編組。大部分的指裁示涉及國安事務的具體分工合作，也常成為白宮發行的各種不同議題「國家戰略」（National Strategy）之起跑槍。例如：Clinton 總統時期有名的 1998 年「總統決策指令／國家安全第 63 號文件」（Presidential Decision Directive/National Security 63, PDD/NSC-63）便是美國在關鍵基礎設施防護（critical infrastructure protection, CIP）的重要里程碑，也是後來 2003 年《美國關鍵基礎設施與重要資產實體防護國家戰略》（*The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets*）的參照基準。

1990 年代後，美國國安會將若干總統指裁示文件轉化為國家層級戰略指導文件以提交國會，此一提交戰略指導文件之義務明訂於《國家安全法》中，其中規定：新任政府必須在就職後 150 天內提交國會國家安全戰略報告，爾後每年應定期提出。國家安全戰略之內容應包括：（一）攸關國家安全的美國全球利益、目標與目的、（二）為能嚇阻侵略與實踐美國國家安全戰略所需之外交政策、全球承諾與國防力量、（三）政、經、軍等相關國力的短期或長期運用，以保障或達成第（一）項所之利益、目標與目的、（四）為達成美國國家安全戰略所需國力的合宜性，包括對各項國力是否能均衡地支援國家安全戰略的評估、（五）其他有助於國會瞭解美國國家安全戰略之資訊，其中提交國會的國家安全戰略得分機密版與公開版。³²研擬國家安全戰略報告是國安會幕僚的重要任務，而且也只

³¹ 「『國安會第 68 號文件』非但使得作為國家安全戰略之一的圍堵、經濟成長與自由價值能實際運作，也為美國及其盟友就核子武器與傳統武器間的優先性或混組提供了比較之基準。」見：Paul R. Viotti eds., *American Foreign Policy and National Security: A Documentary Record* (Upper Saddle River, Pearson, 2005), pp. 206-207.

³² *National Security Act*, 1947, Sec. 108.

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

有國安會幕僚堪任於此一任務，因為他們由政治任命而來，應更能敏銳反應總統的需求或願景，並反應於對相關各部會的工作要求上。³³立法通過後，以 Clinton 總統的 1996 年《美國國家安全戰略：交往與擴大》(*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*) 最引人注目，而最近一版的美國國家安全戰略於 2010 年 5 月間出版。

無論是透過編組上的強化，或是透過總統指裁示或國家層級戰略指導文件，這些作為都可讓行政與立法部門（甚至外界）瞭解美國現階段國家安全事務的跨部會編組、工作流程、戰略目標與相關的政策，也都有助於各部會在執行面上有所依循，並促進合作。

我國國安會之跨部會協調整合功能

國安會為總統權能 (presidency) 之表徵與延伸。³⁴總統在體制與權力的權能大，國安會相對於其他行政部門相對強勢；反之，若總統的權能限制大——無論是憲法所加的權責限制或總統的行政團隊是朝小野大的少數政府，國安會在法律與政治的權力憑藉相對減少。在此情形下，儘管跨部會的協調整合越為需要，但國安會能擁有的法律授權與政治籌碼卻越低，而這正是我國國安會運作所遭遇的根本問題。組織是政策的承載 (bearer)，沒有完善的組織設計，即無法承載所欲的政策。即便我國國安會在實務上跳脫體制的限制，不受非難而成具實權之跨部會協調整合機制。但國安會內部設計規模過小、流程混亂、權責模糊，仍難以因應現代複雜多元的國家安全議題。最後由於國安會的隱密文化，透明度過低，不僅難以被國會或民眾所認同，即便行政部門各部會亦難以清楚獲悉總統在國家安全事務上的明確決定，致生無所遵循。

我國總統現為直接民選，但與總統民意基礎不相符合的是《憲法》僅授予總統「國家元首」（第 35 條）的職能，並另設行政院為「國家最高行政機關」（第 53 條），以總統任命之非民選產生的行政院院長為國家最高行政機關之首長。在此類似半總統制（或稱雙首長制）的中央政府體制下，一般認為：總統權責僅有外交、國防與兩岸等國安領域，與美國的總統相比，在我國，《憲法》所授予的總統的權力相對較小。

對應到《國家安全會議組織法》，1993 年初立法之際，立法委員以半總統制下《憲法》之設計，行政權應朝行政院院長集中，對李前總統所提之國家安全會議組織法草案，譏為「太上行政院」之設計。³⁵雖然，在強力運作下，最後的立法仍保留「國家安全會議，為總統決定『國家安全有關大政方針』之『諮詢』機關」（為現行條文第 2 條第 1 項）的國安會之定位。但到了 2003 年，進行《國家

³³ Shoemaker, *The NSC Staff*, p. 47.

³⁴ Rodman, *Presidential Command*, p. 289.

³⁵ 事實上這是錯誤的講法，若國家安全會議為「太上行政院」，則接近內閣制國家中「戰時內閣」之設計，反倒是強化行政院的權能。見：陳文政，〈我國國家安全會議的現代化〉，頁 357、359。

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

安全會議組織法》之修正時，終於加入「前項所稱國家安全係指『國防、外交、兩岸關係及國家重大變故』之相關事項」（現行條文第 2 條第 2 項）。至此，國安會所涉國家安全事務的法定範圍與一般認定之總統職權幾近相符。(24)

我國在半總統制下限縮的總統權力，也反應在總統府的組織上。與美國白宮不同，我國總統府的組織主要任務在支持總統、副總統作為國家元首的象徵儀典，而非為行政治理而設計。我國的總統府內，不像美國白宮有許多重要的幕僚或顧問機構——如國家經濟委員會（National Economic Council, NEC）、國土安全委員會（National Homeland Security Council, NHSC）等——以支持總統的行政治理，即便唯一的國安會也因《國家安全會議組織法》的限縮性授權，使得國安會作為一個組織，依法應該是秘書單位，而非現行的幕僚單位。

與美國相同，我國稱國家安全會議者應有兩種不同的組織上指涉，第一個意涵是指國家安全「會議」，乃以總統為主席，副總統、行政院院長、副院長、相關部會首長、國家安全會議秘書長、國安局局長與參謀總長等 13 位法定成員的會議（現行條文第 3、4 條）。國安會於召開國家安全「會議」時始有其存在，且國家安全「會議」是總統的諮詢機構，會議中各成員的意見或其決議僅提供總統決策參考。另一個組織上意涵是國家安全會議作為常態性單位的存在，這個指涉對象較為常用，指的是個以國安會秘書長為首、下置副秘書長 1 至 3 人、諮詢委員 5 至 7 人以及秘書處（含處長及其下之事務官與研究人員）所組成的單位。根據《國家安全會議組織法》對國安會秘書長的角色界定為「依據國家安全會議之決議，處理會務，並指揮、監督所屬職員」（現行條文第 6 條），國安會秘書長應僅為秘書之長，負責國家安全「會議」之召集，無國家安全「會議」之「決議」，國安會秘書長即無授權，且其授權範圍僅限於指揮、監督「國安會所屬職員」，並不及於國安會之外之部會，甚至也不及於在國安會中卻非屬職員身份的諮詢委員。如果再加上我國甚少召集國家安全「會議」之慣例，即鮮有決議可供授權國安會秘書長，國安會秘書長一職幾乎可被視為榮譽銜。而國安會之秘書長、副秘書長與其所屬職員亦僅為會議召集之行政秘書，而非政策幕僚。依此理則，第二意涵下的國家安全會議乃在為召集第一意涵下之國家安全「會議」之秘書單位，而非跨部會協調整合之政策幕僚單位。

最後，在我國國安會與國家安全局（以下稱國安局）之間的模糊的法定關係亦與美國不同。在美國中央情報局是一個獨立機關，與其他內閣部會一樣並不受國安會的管轄。中央情報局局長（或後來改制稱的國家情報總監）與國防部裡的參謀首長聯席會議主席（Chairman of the Joint Chiefs of Staff）一樣，都是以「顧問」身份參與國家安全「會議」，法定地位比與會的內閣部會首長略低。而在我國，相似於美國中央情報局的單位是國安局（但前者不負責總統維安之特別勤務任務）：國安局先後隸屬於國防會議與後來的國安會，此一獨特現象與蔣經國有關，蔣經國任職總統府資料室主任期間，負責協助蔣介石總統整合情報體系有功。1954 年國防會議成立後，蔣經國任國防會議副秘書長，為讓蔣經國繼續掌握情報體系計，次年，國安局設立，隸屬國防會議，並沿用至國安會時期，形成

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

我國特色。然而，據《國家安全會議組織法》第 8 條為：「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督……」，但此之「國家安全會議」若採前述第一意涵解，則國安局隸屬於一個不定期（或很少）召開之國家安全「會議」之講法實難以理解。若條文中的「國家安全會議」以前述之第二意涵解，則無論國安會定位為幕僚（25）或秘書單位理應均無管轄國安局之可能。且國安局如隸屬國安會，其預算之編列應置於國安會預算書下（現以專案編列於國防部下），並與國安會預算一併接受立法院審查（現單獨審查），國安局之人事（及其薪給）或業務並應受國安會之監督（現自行其事），現實顯然並非如此，而且國安局局長參與國家安全「會議」之身份與其他部會首長相同，也非美國制度下的顧問。這一特殊現象造成國安會與其「所屬」的國安局間的協調整合之困難度，並不亞於與其他部會。

法律授權的不足再加上也沒有像美國一般新任總統會在就任後發佈國安會運作相關之指裁示的行政授權之慣例。所以，若從嚴用法，我國國安會在協調整合上的功能約相當於美國 Truman 總統時期，乃以召集國家安全「會議」以提供「總統本人」在此會議中親為協調整合。

我國《憲法》對總統權責的壓縮是否得當與是否符合政治現實容可討論，但就本文範圍，此一壓縮當然連帶壓縮國安會之權能，依法理，國防、外交與兩岸關係等事務固為國家安全事務，但此一定義顯然忽略現代國家安全事務之複雜性與多樣性，許多與國防、外交與兩岸間接有關事務（如兩岸經貿或美國牛肉進口議題）或屬非傳統性安全（如反恐、關鍵基礎設施防護、資訊安全等）議題，不僅與《國家安全會議組織法》內之限縮性定義產生相容性問題，也很難用或可以主觀寬鬆界定之「國家重大變故」一詞加以涵蓋。因此，為解決這些實存而迫切的國家安全議題，迫使國安會必須在法律明文授權外且無清楚行政授權下進行因應處理。

因此，儘管《國家安全會議組織法》間接否定國安會具有跨部會政策協調整合之權責，但在實務上，自《國家安全會議組織法》1993 年立法後以降，李登輝、陳水扁、馬英九各任政府在第二意涵下的國安會，仍以總統在國家安全領域內之政策幕僚機關而存在；國安會秘書長亦扮演總統在國家安全政策幕僚長，位階與待遇與行政院院長相當（儘管在 2007 年後因朝野對抗，將秘書長待遇降至部會首長等級，但現已恢復）。在國安會秘書長下的幕僚團隊不僅在對美外交或兩岸關係等議題上常扮演主導角色外，亦介入重大流行疫情或天然災害防救的跨部會政策協調整合。此外，除由總統主持之正式的國家安全「會議」外，國安會的內規亦設「高層會議」（由總統或國安會秘書長主持，各相關部會首長與會）與「工作協調會議」（由國安會秘書長或副秘書長主持，各相關部會正副首長與會），其功能約與美國國安會的高層會報與副首長級會報相當。最明顯的二個例子：一為 2004 年發生三一九槍擊直後，國安會在正副總統皆缺席之情形下，由時任秘書長之康寧祥主持召開「高層會議」（即後來被稱為「國安機制」）進行危機處理。二為 2010 年發生北韓擊沈南韓天安艦事件，當時出訪在外的馬英九總

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

統召集隨行的外交部部長與國安會秘書長進行了所謂「小型國家安全會議」。這兩個例子的「會議」明顯地都與《國家安全會議組織法》所定之國家安全「會議」有別。

我國國安會這些權宜措施當然會引起對國安會權責正當性的質疑。為彌補授權不足並達成協調整合計，我國總統通常會增加政治資本於國安會，強力背書國安會的業務，(26) 或被迫必須依賴國安會之外的協調整合機制或管道。前者增加協調整合之成本，且需視總統的政治籌碼而定。遇上如軍職背景國防部部長或職業外交官出任外交部部長之情形，此時的部會首長與其說是總統在該部會的大使，倒不如說是各部會的代表人，總統採「強制」（如要脅將其去職）的政治手段以強力運作的效度較低，而需依賴耗時耗力的「說服」與「交易」方式以換取強勢部會首長及其所代表的官僚機構的支持。採國安會以外的協調整合機制或管道的後者則會降低協調整合之效能，益發降低部會藉由國安會機制以尋求協調整合之動機。在實務上，我國各國安部會均有直通總統之制式或（且）半制式管道（以國防部為例，前者如：每月一次的軍事會談，俗稱大軍談；後者如：每週一次部長與總統之間的晤談，俗稱小軍談），部會因有直通總統之管道且可在不受其他部會干擾下反應意見，直接向總統行銷所欲政策，自然降低其運用國安會機制進行跨部會意見的協調整合的動機。

即便外界未質疑國安會行跨部會協調整合之功能，國安會的內部組織亦使其效能不足以因應多元複雜的國家安全議題。就內部分工言，李登輝總統時期，傾向以總統為核心之單線或區塊作業，與秘書長、副秘書長或諮詢委員保持平行、個別的信任關係與指揮管道，而使李的國安會呈現「八加一，平起平坐」(eight plus one, all equals) 的管理風格，秘書長只是一群同僚幕僚的首席，副秘書長、諮詢委員等人都可不透過秘書長直通總統，秘書長大抵不加過問他們所承辦任務。這使得此一時期的國安會乃主以個人建言與專業之個別幕僚的鬆散集合。陳水扁在執政初期沿襲李的國安會管理風格，直到 2002 年起開始有所轉變，2002 年時任秘書長的邱義仁改變了原來「八加一，平起平坐」的慣例，國安會副秘書長或諮詢委員所上呈總統的文書必須先經過秘書長，而副秘書長、諮詢委員的任務也必須接受秘書長指揮與督導，而秘書長也肩負協調、整合各相關部會首長的任務，在邱任內，國家安全會議秘書長成為總統在國家安全領域內的幕僚長，秘書長與副秘書長、諮詢委員間的上下長官部屬關係確定，國家安全會議也開始有整體性可言。此一層級架構，後續的馬英九政府亦加以沿用。³⁶

我國國安會雖已粗具科層管制，但並未如美國國安會一樣，在每任總統就職後迅速、明確地訂明國家安全「會議」以下的協調整合機制。內規中的高層會議與工作協調會議不僅難為外人所獲知，而且屬於臨時性的任務編組會議。2000-2008 年陳前總統任內，國安會曾發展出若干以地域或功能為主的常態性會議，作為情資分享、意見交換與執行合作的機制，如：台美工作會議、台日工作會議、國防政策提報等等，其性質接近美國的高層會報或副首長級會報。但這些

³⁶ 陳文政，〈我國國家安全會議的現代化〉，頁 368-369，374。

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

會議的協調整合效能，要到陳的第二任任內才較為明顯（例如：第一任時，國安會幕僚對於國防部在國防政策提報所呈之情資質量極不滿意，要到第二任時時任國防部部長的李傑全力配合下，情況才有改善）。

而且，我國國安會規模過小，也限制了國安會幕僚對特定國家安全事務保持深度的接觸。我國國安會政策官員（秘書長、副秘書長、諮詢委員）合計為 9 至 11 人，2003 年《國家安全會議組織法》修法最重要的一點就是增加政策官員的政策幕僚人數。原國（27）安會之設計有秘書處（處長為中將或簡任 13-14 職等）處理行政庶務等秘書任務，政策官員除秘書外，並無幕僚配置，為研析實需，往往只能自秘書處抽調人力或自部會借調。修法之後，除略曾秘書處人力外，最明顯的改變是新設研究員（少將或簡任 10-12 職等）5 至 7 人、副研究員（少將或上校或簡任 10-11 職等）5 至 7 人、助理研究員（中校或薦任 8-9 職等）5 至 7 人與研究助理 5 至 7 人（《國家安全會議組織法》第 11 條）。這新增的 20 至 28 人平均分配到各政策官員辦公室，成為政策幕僚之主力。而其中三分之二（14 至 18 人）得為機要聘用（第 12 條），這使得國安會成為我國中央政府內政治任命之官員與機要最多的單位，是趨向美國制度的設計。

儘管如此，我國國安會合計 29 至 39 位編制政策官員與幕僚的政策幕僚人數相對於美國國安會仍然偏低，在 2008 年同一時期，我國國安會政策幕僚之人數（36 名，見表二我國國安會在 2008 年初的編組）僅有美國國安會政策幕僚（52 名）之 69%。特別是我國國安會之業務兼有部分國土安全與經濟安全事務，但政策官員太少，每位政策官員業務負荷沈重，自難深入所轄的業務議題。

表二：我國國安會編組與政策幕僚人數（2008 年）

職務（與其任務）	幕僚人數
秘書長（台美事務、兩岸關係）	5
副秘書長（兩岸事務、反制三戰）	4
副秘書長（國際組織）	4
副秘書長（總統演講、政治聯繫）	3
諮詢委員（國際經貿、歐盟）	4
諮詢委員（台日事務、邦交國事務、海洋事務）	4
諮詢委員（天然災害、流行疾病、反恐）	4
諮詢委員（戰略外交〔除美日歐盟以外之非邦交國地區外交事務〕）	4
諮詢委員（國防政策、關鍵基礎設施防護、政府持續運作、資訊安全）	4

幕僚人數含政策官員並列計非政治任用幕僚，但不含行政支援人員。

來源：作者自製

最後，因為我國國安會向有隱密行事之組織文化，也對協調整合的功能帶來不利的影響。國安會業務常涉及機敏事務，保密是國安會人員的基本素養。但國安會的工作若無適當地對外界有所說明，自難在民主社會爭取贊同，益發加深對國安會正當性質疑的力道。一般錯誤認為定有國家安全危機政府才會召開國家安全「會議」，因此，我國國家安全「會議」在李、陳兩位前總統時期很少召開，

發表於中央警察大學主辦，「第 14 屆公共安全學術研討會：911 事件十週年安全之回顧與展望」（2011 年 11 月），大會手冊頁 15-29。

馬總統時情況雖略有改善，但會議之結論如何，並未形成像美國一樣的總統國安指裁示的成文命令，外界自難得知，各部會除賴轉述外並無明確指導可供遵循。國家安全「會議」如此，其下的高層會議或工作(28)協調會議自是各吹各的號，並無標準程序可言。同時，我國也未形成公告國家安全戰略一類的戰略指導文件的常例，唯一的《國家安全報告》(2006 年出版、2008 年增修)在陳前總統第二任任內出版後，後來的馬政府並未依循。這對於國安會在跨部會協調整合上自然也有不利的影響。

結論

針對台、美兩國國安會在跨部會協調整合功能上的比較，吾人不難發現：美國國安會自然有較強的效能以履行此一功能。其原因在於上從法律(與行政)授權下至內部組織規模與設計，均較我國清楚與堅實，這些體制上的因素，使得美國國安會在跨部會的協調整合上所會面臨的阻礙較小且所需的成本較低，國安會政策幕僚能夠在廣泛的國家安全業務上進行包括情資、意見與執行上的協調整合。在我國，主要的障礙在於立法授權的不周與組織設計的不足。在我國，要克服這些主要的障礙必須透過修法(甚至於修憲)來完成，而且必然觸及敏感的總統與行政院院長權責區分的問題，修法的難度甚高。在名實難以相符的情況下，國安會只能尋求若干緩解的方案，包括組織內部各層協調整合機制的建立與適度增加政策的透明度，透過這些作為讓民眾與立法者瞭解：嚴整的國安會機制是因應我國複雜的國家安全環境的必要條件。(29)