

## 結論

- 一、一九九〇年代中國高層領導人權威雖不如毛澤東與鄧小平，但江澤民與毛鄧主政時期仍有持續性，高層領導人在國家戰略性決策仍扮演關鍵角色。中央政治局及其常委乃中國重大安全議題的主要決策者，擁有最終的決策權威與政策影響力，中央軍委會、各類領導小組及國務院各部會乃中國安全決策制定的主要參與者，而國安部、總參、總政等情報體系，分散在各研究機構的決策智囊與派駐海外的新聞人員，扮演決策資訊提供者的角色，並影響高層領導的威脅認知及政策選擇。在決策制定過程，中國主要領導人確立政策目標、政策大綱，下達戰略性政策方針後，各類領導小組及各部會必須據以作出政策詮釋並研擬各類文件，而各類文件形成過程便是決策共識和政策合法性建立的過程。
- 二、傳統上對中國軍事和安全政策制定之研究，基本假定中國具有威權統治傳統，且非民主國家，故在決策研究上，集中在高層政治領導人之意識形態、政策偏好或派系權力鬥爭，認定公眾輿論對相關決策無足輕重，民意對其各項政策並未造成直接衝擊，此一分析模式在毛澤東和鄧小平主政時期有其解釋力。但隨著中國積極參與世界經濟體系之後，國際體制規範業已對中國相關決策造成影響，隨著中央權威分散化，參與相關決策部門間彼此討價還價模式已逐漸取代過去由上而下的指令模式，中央與省級已發展成夥伴關係，而中國民眾深植西方列強侵侮中國的歷史記憶，為中國政府留下運用民族主義情緒動員民眾支持特定政策空間，中國領導人常以民意為藉口，拒絕外國人請求、施壓，並藉此取得政策可信度，但同時亦限制中國政府對外政策選擇空間與時程。
- 三、在國際安全方面：一九九〇年代中國領導人認為和平與發展已成為當今時代的主題，世界格局正在走向多極化，爭取較長時期的國際和平環境是可能的，但中國領導人自我評估仍面臨國際制裁、全球化負面效應、霸權主義、中國威脅論興起等威脅與挑戰。面對國際制裁，中國領導人雖表明中國最不怕制裁，但實際上卻以廣大市場為籌碼，拉攏日本在七國高峰會上為中國說項。同時，掌握美國希望中國在柬埔寨及制裁伊拉克等議題支持美國立場之契機，主動釋放改善中美關係訊息，並以釋放民運人士方式，緩解人權外交壓力，突破國際制裁。而面對全球化各項衝擊，中國理性因應，堅持改革開放政策以對。中國在面臨中美關係緊張時，便刻意誇大霸權主義的威脅，並陸續提出推動建立國際政治經濟新秩序、新安全觀等構想，運用聯合國常任理事國所擁有的否決權地位，拉攏發展中國家抗衡美國，所謂國際政治經濟

新秩序乃基於中國被壓迫的想像，中國根本缺乏推動落實的條件與能力，但中國此一主張卻被視為國際現存秩序的挑戰者。此外，中國面對中國威脅論的興起，透過重新定位中國與世界的關係，奉行獨立自主和平外交政策，參與國際軍控體制，有效建立負責任大國形象。

四、在周邊安全方面：一九九〇年代中國黨政軍領導人認為，中國周邊地區熱點問題逐漸降溫，但仍存在爆發危機的可能，而這些安全威脅包括朝鮮半島爭議、美在亞太軍事部署、領土主權爭議、中印爭端等問題。中國始終希望朝鮮半島成為中國面對美日等國威脅的緩衝區，故積極推動兩韓政策，加入四方會談，避免中國在朝鮮半島議題上被邊緣化。此外，中國針對上述周邊安全威脅，並陸續開展大國外交，參與東協區域論壇，公布國防白皮書，促成上海五國會談，提出擱置主權、共同開發的構想，啟動睦鄰友好外交，有效化解周邊安全威脅。

五、在台海安全方面：中國對台灣的關注充滿為情緒化和民族主義，故認為台灣與大陸分離的狀態一天不結束，中華民族所蒙受的創傷就一天不能癒合。但中國並未珍惜兩岸有共同文化、歷史及語言的優勢，積極發展夥伴關係。反而在處理台灣問題，採取零和的對立思考，不斷限縮一個中國原則的定義與內涵，擴大台獨定義，激化兩岸關係的緊張對立與衝突。一國外交或安全政策所操弄的，並非處理目前所面臨的威脅，而是為了突破未來可能的內政及外交限制。中國所建構的台灣問題並非兩岸關係的客觀事實，因為中國需要藉擴大台灣問題的危害性與急迫性，激發愛國主義或民族主義情緒，建構一個中國共產黨肩負捍衛國家與領土主權神聖使命的想像共同體，並讓共軍建軍備戰取得合理性。而外來介入乃建構主權範圍的必要條件，故美日等外國勢力介入，也成為中國論述台灣問題的必要條件。中國設定台灣獨立、外國勢力介入、台灣無限期拖延談判為對台動武時機。中國雖曾發表「江八點」，推動兩岸政治談判，但台灣一旦接受中國所定義的一個中國原則，將被定位為地方政府，如何以地方政府的身分去談外交空間、三通、結束敵對狀態等議題？更荒謬的是，中國在面對台灣問題時宣稱「寧失千軍，勿失寸土」，不斷強化對台軍事鬥爭準備，開展涉台外交鬥爭，將台灣邊緣化，但在處理其他領土主權爭議上，卻可以提出「擱置爭議、共同開發」主張。中國企圖透過軍事和外交手段制止台灣尋求獨立，卻無法恐嚇台灣接受一國兩制，軍事壓力反使台灣與中國統一之路漸行漸遠。進一步激化周邊國家對中國崛起的警覺，美國與日本、東協、澳洲、紐西蘭軍事關係日益緊密，印度並以針對中國為名進行核試。

- 六、在政治安全方面：中國領導人認知一九九〇年代中國在政治安全方面主要面臨權力繼承危機，外國勢力對中國西化、分化活動，西方人權施壓，法輪功，民族分離主義運動，貪污腐敗及嚴重衝擊社會穩定的失業問題。在一九九〇年代中期以前，中國領導人明顯漠視貪污腐敗及失業問題。反之，中國領導人對外國勢力西化、分化中國及法輪功之危害性與急迫性認知，卻刻意誇大甚至妄想。在面對上述各項政治威脅，江澤民等中國領導人積極進行權力鞏固，並作出重建合法性基礎、正確處理改革、發展與穩定的關係、開展國際人權對話、進行大西部開發、反腐肅貪、建立社會保障制度、加強制度建設、開展三講教育等政策選擇，三講教育旨在鞏固中國共產黨領導，而中國在此期間建立高層領導的任期制及退休制度，有效終結終身制，化解高層權力鬥爭。但中國將法輪功定位為邪教，並全面打壓，其結果卻造成對立激化現象。
- 七、在經濟安全方面：一九九〇年代中國經濟主要面臨國企效率低、內需不足及雙軌制度影響造成貿易增長趨緩、糧食缺口擴大、能源需求增加、金融壞債嚴重及中央財政惡化等安全威脅，在中國領導人認知中，國企、金融及財政問題危害性大。一九九〇年代中期以後，中國經濟安全決策主要由國務院總理主導，尤其朱鎔基擔任總理以後，因政治元老陸續病故，中國各項重大經濟決策的領導權逐漸統一在中央領導人，中央決策權威性增強，可避免被多元否決，得以提供更多的公共財。中國藉由建立社會主義市場經濟體制、國企改革及科教興國戰略，解決國企效率低下問題。並陸續推動加入世貿組織、財政、金融、糧農體制改革、健全能源供需體系政策，將中國由計畫向市場轉型過程的非規範性問題納入制度解決，建立全國統一的市場規則。
- 八、在軍事安全方面：中國在一九九〇年代擁有二百年來未曾享有的安定局面，中國並未面臨來自任何鄰國的入侵之虞，沒有主要大國或周邊鄰國對中國發出戰爭挑釁。但張萬年等中國軍事領導人指出，冷戰後強國全面入侵中國的危險大為降低，在相當長的時期內不會有這種危險，但不能排除發生針對中國的局部戰爭的可能性。部分中國學者認為中國仍面臨大國入侵之虞，此類認知幾近於誇大或妄想，但中國確實可能因領土爭議或領海問題而與周邊國家或地區發生局部戰爭。此外，中國認為控制台灣對防範外敵侵略中國至關重要，故積極加強對台軍事鬥爭準備，而中國的軍事力量現代化水平與打贏高技術條件下局部戰爭要求不相適應，亦將影響中國軍事安全。基於此，中國在維護軍事安全方面提出明確經濟建設與國防建設關係、制定新時期積極防禦的軍事戰略方針、落實科技強軍戰略、逐年提高軍費預算等政策，有助於因應未來可能面對的軍事安全威脅。但中國針對台海軍事衝突，企圖採取不

對稱作戰方式，提高威懾的可信度，透過製造部分美軍傷亡，嚇阻美國介入台海爭端，此將進一步激化美中台三邊關係對力與衝突，進而陷入安全困境。

九、在環境安全方面：自然生態日益惡化，環境污染迅速蔓延，已成為制約中國現代化進程的長期存在問題。隨著中國經濟的高速發展和人口的日益增長，未來中國商品能源的消費量以及二氧化碳的排放量不可避免地還要增加，中國面臨的局部性和全球性環境問題將更加突出。中國雖參與國際環境安全體制，但主要仍以經濟發展為首要考量，要求任何國家不得干涉他國使用自然資源的決定，並不斷聲稱污染乃發達國家所造成的，故主張先進國家必須負擔履約之財政負擔及科技援助。中國雖然提出可持續發展戰略，推動生態工程，但相隔六到十年才召開一次全國環境保護會議，此一漠視態度，已使環境安全更趨惡化。

十、中國自一九七八年改革開放以來，取得快速經濟成長，人民普遍生活水準業已改善，中國領導人及其人民對此均感自豪。但因中國參與國際體制較晚，且基於過去受到列強侵侮的記憶，故中國領導人在安全威脅認知上，時常陷入大國與弱國認知矛盾，因而漠視或誇大特定安全威脅。尤其一九八九年發生天安門事件、東歐社會主義政權陸續垮台，蘇聯瓦解，中國成為最後一個社會主義大國。部分中國官員開始質疑，中國是否將繼蘇聯之後成為西方各國和平演變的對象。中國高層藉由詮釋天安門事件及蘇聯崩潰成因，重新建構中國與世界的關係。一九九二年鄧小平南巡講話對姓社姓資的爭議作出定調，使中國得以繼續堅持改革開放，以經濟建設為中心，集中全力發展生產力，提升綜合國力的政策路線。綜觀一九九〇年代，中國領導人認為和平與發展乃當今的主題，世界格局正走向多極化，在國際、周邊及軍事安全領域，雖然中國面臨國際制裁，並有部分共軍幹部不斷呼籲應防範周邊地區爆發局部衝突的可能性。但總體而言，一九九〇年代中國確實擁有一個良好的外部安全環境，有利於中國大陸集中精力發展經濟。中國的主要安全威脅在內部，中國面臨權力繼承、貪污腐敗、失業率攀升、國企效率低下、壞債嚴重、環境污染、生態破壞等安全威脅，但中國顯然刻意誇大霸權主義、美在亞太軍事部署、台灣獨立、西化分化等外在安全威脅。

十一、一九九〇年代中國在安全政策選擇上，時常陷入原則與務實、多邊與雙邊、開放與封閉、改革與穩定、自力更生或仰賴進口、堅持主權或擱置主權的矛盾。如中國在參與聯合國活動，即常面臨堅持原則或務實因應的矛盾，故中國雖擁有否決權，但在相關表決上，時常以棄權方式行使其職權，然中國正逐漸參與國際人權等相關對話，故其國家行為日趨務實。在參與國際軍控及

區域安全體制上，中國常陷入多邊或雙邊的矛盾，但自中國參與東協區域論壇、四方會談及上海五國會談之後，中國參與多邊體制的信心日益增強。在參與國際經貿體制方面，中國陸續採取降低關稅、改革雙軌制、開放國內市場等措施，顯示中國正由封閉走向開放。在國內經濟體制改革過程當中，中國面臨改革與穩定的矛盾，中國國企重複建設、債務及人浮於事等問題日趨嚴重，但國企改革必須減員增效，因而衍生失業問題，故為解決經濟問題可能同時衍生社會與政治安全威脅。在糧食與能源問題方面，中國過去強調自力更生，但隨著經濟高度成長，能源需求日殷；加以耕地縮減及糧食結構改變，故中國在糧食及能源的供求缺口均需仰賴進口。此外，中國十分強調維護國家主權與領土完整，故常常陷入堅持主權與讓渡或擱置主權的爭議，然中國為營造和平穩定的周邊安全環境，積極開展睦鄰友好外交，並提出擱置主權、共同開發的主張，使領土與主權爭議獲得緩解。

十二、綜觀一九九〇年代中國的威脅認知與政策選擇發現，見表九 一。本文所提三個假設獲得證實。第一、國家決策者基於部門資源分配、意識形態或相（絕）對實力及條件不足等因素考量，漠視安全威脅的危害性及急迫性，則將使該安全威脅惡化。如在國際安全方面，中國在推動軍隊現代化的同時，因缺乏透明度而造成中國威脅論興起；在台海安全方面，中國漠視台灣在取得經濟成就後發展國際空間之需求，政治民主化後民眾當家作主的願望，使兩岸關係惡化。在政治安全方面，中國在一九九〇年代初期漠視腐敗及失業問題，使該兩項議題惡化，衝擊社會穩定。在環境安全方面，中國在全力追求經濟發展的同時，漠視環境污染及生態破壞，使其環境安全惡化，甚至造成跨國性威脅。第二、國家決策者基於歷史敵意，轉移民眾及政敵對國內施政的不滿，或為獨厚特定部門、族群、團體及個人等需求，可能誇大某些議題的危害性與急迫性，藉以集中特定資源，此將激化威脅與對立，並妨礙國家資源的合理分配。如在國際安全方面，中國誇大霸權主義的危害性，進而提出推動建立國際政治經濟新秩序的構想，雖因缺乏能力與條件，僅流於原則理念的口頭宣示，但中國卻因此被視為國際現存秩序的挑戰者。在台海及軍事安全方面，中國基於建構一個中國共產黨肩負捍衛國家與領土主權神聖使命的想像共同體，並讓共軍建軍備戰取得合理性之需要，不斷擴大台獨的定義，誇大台灣問題的危害性與急迫性，發動具有針對性的軍事演習，激化兩岸衝突與對立，進而引起周邊鄰國對中國崛起的憂慮；此外，中國並提出不對稱作戰構想，企圖嚇阻美軍介入台海軍事衝突，激化中美軍事衝突。第三、國家決策者理性面對安全威脅，依照其危害性有效分配資源，根據其急迫性安排施政的優先順序，則可有效化解該項威脅，並使該議題納入國際體

制或國家日常施政運作的一環，如此一則可使國內的政治、經濟及社會秩序得以維持。再則，因接受國際體制規範，有利於引進資金、技術及知識，建立相互依存的國際關係。如在國際安全方面，中國積極參與聯合國；在周邊安全方面，加入四方會談、參與區域論壇、擱置主權爭議、公布國防白皮書，有效化解周邊國家對中國崛起的疑慮；在政治安全方面，中國建立社會保障制度，黨政領導人退休、任期制，有效化解下崗職工不滿及權力繼承引發的政治鬥爭。在經濟安全方面，中國正視轉軌過程中國企、貿易、金融、財政、糧食、能源等問題，推進社會主義市場經濟體制，加入世貿組織，實施分稅制等，有利於建立國內市場的統一規則並與國際經濟體制接軌。在軍事安全方面，中國以逐年提高國防預算方式進行軍事現代化，可避免引發軍備競賽或打亂以經濟建設為中心的進程。

表九 一九九〇年代中國對安全環境之認知及政策選擇

一九九〇年代中國對安全環境之認知及政策選擇														
類 型	威 脅	危害 性		急迫 性		漠 視	理 性	誇 大	妄 想	政 策 選 擇	惡 化	制 度 化	激 化	轉 化
		大	小	是	否									
國 際 安 全	國際制裁		√	√		√	√			突破國際制裁		√		
	經濟全球化		√		√		√			堅持改革開放政策		√		
	霸權主義	√			√				√	提出新安全觀		√		
							√	推動建立國際政治經濟新秩序			√			
	中國威脅論	√			√		√			重新定位中國與世界的關係		√		
							√	奉行獨立自主和平外交政策		√				
						√	√	參與國際軍控體制		√				
							√	建立負責任大國形象		√				
周 邊 安 全	朝鮮半島爭議	√		√		√			推動兩韓政策		√			
						√	加入四方會談		√					
	美在亞太軍事部署	√		√		√			參與東協區域論壇		√			
						√	促成上海五國會談		√					
	領土主權爭議	√		√		√			擱置主權爭議		√			
						√	改善與東協各國關係		√					
中印爭端	√			√		√			公佈國防白皮書		√			
						√	開展大國外交		√					

台海	無限期拖延	✓				✓	✓	發表「江八點」		✓			
	談判					✓	✓	推動兩岸政治談判			✓		
安全	外國勢力介入	✓		✓				開展涉台外交鬥爭			✓		
	台灣宣布獨立	✓		✓		✓		強化對台軍事鬥爭準備			✓		
政治安全	權力繼承	✓		✓		✓		權力鞏固		✓			
								加強制度建設		✓			
	西化分化圖謀	✓		✓					正確處理改革、發展與穩定關係		✓		
									開展三講教育		✓		
	人權施壓	✓		✓					重建合法性基礎		✓		
									開展國際人權對話		✓		
	法輪功	✓		✓				✓	主動揭露教育轉化			✓	✓
	民族分離主義	✓			✓				進行大西部開發		✓		
腐敗問題	✓		✓		✓			開展反腐肅貪		✓	✓		
失業問題	✓		✓		✓			建立社會保障制度		✓	✓		
經濟安全	國企效率低	✓		✓		✓		推進社會主義市場經濟體制		✓			
								國企改革		✓			
								科教興國戰略		✓			
	貿易雙軌制		✓		✓	✓			加入世貿組織		✓		
	糧食問題		✓		✓	✓			糧農體制改革		✓		
	能源問題		✓		✓	✓			健全能源供需體系		✓		
	金融問題	✓		✓		✓			金融體制改革		✓		
財政問題	✓		✓		✓			分稅制		✓			
軍事安全	大國入侵		✓		✓			✓	落實科技強軍戰略		✓		
	領土爭端		✓		✓		✓		制定新時期積極防禦的軍事戰略方針		✓		
	台海軍事衝突	✓		✓				✓	提高威懾的可信度			✓	
	軍備落後	✓		✓		✓	✓		明確經濟建設與國防建設關係		✓		
逐年提高軍費預算										✓			
環境安全	環境污染		✓		✓				制定可持續發展戰略		✓		
	生態破壞		✓		✓				改善生態工程		✓		