

緒論

一、研究動機與目的

一九四九至一九五七年中國視領土安全為首要，故對美軍在朝鮮半島的行動感到不安和脆弱，促使中國領導人做出參與韓戰比經濟復甦還重要的判斷。一九五八至一九七一年意識形態主導中國對安全威脅的認知，故企圖透過反霸、反帝訴求，並與第三世界國家結盟等方式，緩解超強對其施壓；在此時期，中國主要擔心大國入侵，故為開展三線建設，寧可犧牲經濟發展，並積極建立第二擊的核武戰力。一九七一至一九八一年中國的安全認知係以現實政治、權力平衡為導向，視蘇聯擴張及邊境衝突為主要威脅，故積極聯美制蘇，其安全政策以防範軍事攻擊為重點。一九八二至一九八九年，在中蘇戰略三角格局下，中國處於建國以來前所未有的有利安全環境，積極與國際世界接軌。¹

但一九八九年以後，中國陸續受到「六四」天安門事件，東歐社會主義政權崩潰，蘇聯瓦解衝擊，中國作為美國制衡蘇聯的價值已不存在，中國在主要大國及新的國際格局中所要扮演的角色必須重新定位。作為最後的一個社會主義大國，尤其在面對一系列的國際制裁之後，中國是否成為繼蘇聯之後西方國家和平演變的目標，即中國對外在威脅認知的焦點。中國曾經重新強調霸權主義與強權政治的威脅，凸顯以美國為主的西方國家企圖西化、分化中國的圖謀。反資產階級自由化、反和平演變之議再起。

中國是一個擁有核武及否決權的聯合國常任理事國，其國家行為對亞太周邊國家均將造成衝擊，並影響國際格局的重組與變遷，故研究中國如何認其所處安全環境並作出政策選擇，在政策實務及學術研究上均有一定的價值，故本文將探討中國領導人在一九九〇年代對其國際、周邊、台海、政治、經濟、軍事及環境安全的如何認知？如何做出政策選擇？

黎安友 (Andrew J.Nathan)，陸伯彬 (Robert S.Ross) 曾經指出，一旦了解中國在世界上所處的位置，中國在捍衛自身安全上所具備的優勢和劣勢，中國領導人如何看待自己國家易遭欺凌的脆弱之處，則中國的行為舉止便有跡可循。²故

¹ Wu Baiyi, "The Chinese Security Concept and its Historical Evolution", *Journal of Contemporary China USA*, 2001, 10.27, pp.275-278 ; Allen S. Whiting, "China Crosses the Yalu": *The Decision to Enter the Korean War*, New York: Macmillan, 1960, p.156.

² 黎安友 (Andrew J. Nathan)，陸伯彬 (Robert S. Ross) 著，《長城與空城計：中國尋求安全的戰略》，何大明譯，台北：麥田出版社，1998，頁 61-63.

本文將探討中國安全決策者如何定位其所處的發展階段？如何定位中國與世界的關係？如何重新定位其合法性基礎？ 哈里斯 (Stuart Harris) 認為，身分認同係透過國家領導人集體論述而成，其乃一個國家如何看待其自身相對於他者的本質，此乃國家領導人據以認定國家利益的基礎。³ 季辛吉 (Henry A Kissinger) 強調領導者對其所面臨的環境之詮釋，在決策制定時至為重要，領導者可能掀起外交爭端，作為逃避內部困難的方法，或作達成內部凝聚的工具。⁴ 故本文將探討在中國的政治體系中，那些組織及個人參與安全決策制定，中國領導者如何獲得決策資訊？決策流程為何？江澤民主政時期的決策模式與毛澤東和鄧小平有何差異？對於中國安全決策機制之探討，筆者將著重觀察由中國決策智囊所組成的知識社群 (epistemic communities) 在中國安全決策制定所扮演的角色。⁵

二、文獻探討

舉凡與國家生存、發展有關的政治、經濟、軍事、外交、社會等議題，都是觀察一國安全環境的內涵。但維夫 (Ole Waever) 曾經指出，安全化乃安全研究的核心。⁶ 亦即對一國安全環境的探討應以各該國家外交、經濟、軍事、生態環境、國內政治等方面分別面臨那些生存發展威脅為重點，故本文對中國一九九〇年代安全環境及其政策選擇之研究，主要集中探討中國領導人面臨那些客觀威脅或主觀意識的威脅，並進一步剖析中國領導人針對這些安全威脅如何做出政策選擇。而安全威脅依其類型可區分為實體威脅與非實體威脅。實體威脅包括一國政治、經濟、軍事等實力消長，財政惡化，能源、糧食與金融危機，內亂、邊界衝突，大規模戰爭及環境與生態惡化等；而非實體威脅包括歷史敵意，意識形態對立，國際格局變遷，合法性危機，斷交，制裁，圍堵等。

從不同的理論與研究角度切入，對決策威脅的認知重點及分析影響政策選擇的變數亦有所差異。如理想主義者 (idealists) 認為，冷戰結束為和平的全球社會開啟契機；現實主義者 (realists) 認為，冷戰後國際社會並未發生實質的變遷；因為雖然過去敵對的美俄兩大超強彼此合作，但那只是暫時的，國家仍然持續相

³ 哈里斯 (Stuart Harris), 「追求強權地位的漫漫長路」, 田弘茂、朱雲漢編, 張鐵志、林葦芸譯, 《江澤民的歷史考卷 (China Under Jiang Zemin)》, 台北: 新新聞文化事業股份有限公司, 2000年12月, 頁184-185。

⁴ Henry A Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", in *Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays*, ed. Wolfram A. Hanrider, New York: David McKay Company, 1971, p.24-44..

⁵ John Baylis, "International Security in the Post-Cold War Era", in John Baylis and Steve Smith eds *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press Inc., p.205-206.

⁶ 朱寧, 「譯者序」, 收錄於 Barry Buzan, Ole Waever and Jaap De Wilde 著, 朱寧譯, 《新安全論 (Security: A New Framework for Analysis)》, 浙江人民出版社, 2003, 2, 頁3-29。

互競爭，武力仍舊是處理國際爭端的最終手段。新現實主義者視國際結構為唯一的自變項，強調國際體系為無政府的狀態，國家處於安全或不安全的狀態主要係由結構所造成，而此一無政府結構持續存在，國家以主權為訴求，不可避免的需發展攻勢軍事力量，以防衛或延伸其權力，故必然造成其他國家的潛在危害；在國際體系中內在的不確定性導致國與國間缺乏信任，國家無法確定其鄰國的意圖，故必須保持警戒的狀態；國家要維持其主權獨立自主，求生存乃影響其國家行為主要的驅動力；各國間彼此採取攻勢作為。儘管所有國家是理性的，但總是存在誤算的空間，在資訊不完全、潛在對立的世界中，各國總是盡可能隱藏實力讓對手猜測，因而錯估國家的利益，甚至出現安全困境（Security dilemma）。⁷新自由制度主義者認為，制度可提供資訊、降低交易成本、使承諾更為可信，雖然制度無法避免戰爭，但確實有助於降低欺詐與恐懼感，尤其透過多次交易互動有助於各國彼此合作。⁸

現實主義和制度主義理論均認為，國家利益的認知係從國際體系的無政府狀態出發，兩者均以個人理性最大化為假定，著重於物質能力的比較，但現實主義強調相對實力的消長，而制度主義著重絕對獲益探討。若僅從相對或絕對實力消長的角度切入分析，無法理解中國領導人自我認同、利益界定及安全政策變遷，如中國所處的地理位置雖未改變，但中國位於亞洲的意義並非固定不變，即使中國這個概念本身，在歷史上亦不斷改變，中國這個概念本身是人口遷移、戰爭、國際關係變動重組的產物。⁹歷史性敵意（historical enmity）的存在和反覆的戰爭常常放大決策者對威脅的認知，敵對雙方隨著彼此實力、技術和戰略變化不斷闡述威脅與脆弱性。如中印、中俄、中日、中越歷史衝突的記憶，至今嚴重影響彼等國家政策與國家行為。¹⁰尤其，中國基於百年來的歷史屈辱，使中國官員及民眾普遍具有自卑與自大並存的心態，故對安全威脅的認知往往充滿情緒性和民族主義語言，導致中國在自我認知上充滿大國與弱國矛盾，始終將維護國家的主權、統一、領土完整和安全放在第一位，以保衛祖國、抵抗侵略、維護統一、反

⁷ 安全困境（Security dilemma）概念係由 John Herz 在一九五〇年代提出，其認為國家尋求自身安全時往往無視於其已引發鄰國的不安全感，且往往將自身的作為詮釋為專守防衛，故在自立自救的國際體系中，國家無時不刻都在面對因為其他國家軍事準備所造成的不確定性，不確定性升級為不信任感，進而導致戰爭，惡性循環，故不信任和恐懼乃安全困境主要的根源；Butterfield 認為人類無法克服此一矛盾。John Baylis, op. cit., pp.195-197.

⁸ J John Baylis, op. cit., pp.200-202；John M. Hobson, *The State and International Relations*, USA, Cambridge University press,2000,pp.94-99.

⁹ 同註 2，頁 27-40

¹⁰ Barry Buzan Ole Waever and Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc,pp.57-61.John M. Hobson, op. cit., pp.146-149.

對分裂，作為國防及安全政策的出發點和立足點。¹¹故在政策選擇上經常出現開放與封閉，多邊與雙邊，務實與原則性堅持的矛盾。

建構主義（Constructivism）反對新現實主義認為國際體系乃物質能力分配的結構觀點，建構主義者認為結構乃社會關係的產物。如溫特（Alexander Wendt）便認為安全困境是一種國與國間互為主體理解的社會結構。¹²對建構主義者而言，威脅、脆弱性及安全不安全的感覺乃社會建構而成，不必然是相對或絕對實力消長的產物。國家並非總是理解其國家利益為何？要的是什麼？其所追求的國家目標來自國際社會互動建構，來自國內政治相互作用。建構主義的研究旨趣在於解釋國家利益如何形成，新的國家安全觀如何在政治運作過程中被選擇接受，並獲得制度性的權威地位。¹³此一研究角度可作為現實主義和制度主義在安全研究上的補充，故本文除探討中國因國家絕對或相對物質實力消長所面臨客觀存在之安全威脅外，並進一步探討中國領導人如何建構其威脅認知。

安德森（Benedict Anderson）認為國家不斷製造威脅，以從事軍事準備，據以塑造想像的共同體，而威脅不必然是一種客觀的事實，其乃國家認同建構的內部過程，故可能是一種主觀認定的結果。國家常常透過政策，形塑想像的主權範圍，並區分敵我，以塑造政治的共同體，所以介入與主權並非相互排斥，外來介入並非主權威脅，而是主權存在的條件。¹⁴季辛吉強調領導者可能掀起外交爭端，作為逃避內部困難的方法，或作達成內部凝聚的工具。¹⁵史耐德（Robert Snyder）指出，由於全球化和跨國活動增加，某些國內衝突可能促使特定團體運用國際衝突弱化另一團體。所以某一個政治團體或國家視之為安全威脅的議題，其它團體或國家可能視之為誇大或妄想。¹⁶因此，一個國家政策選擇，不必然是為了處理目前所面臨的威脅，其可能置重點在於突破未來可能的限制。¹⁷

維夫曾提出安全化（Securitization）與去安全化（Desecuritization）概念，所謂安全化係指一群具有權威地位的決策者，強調特定問題的危害性與急迫性，提出一種緊急狀態，要求決策者優先考量，果斷處理，俾以取得擺脫常規政治運作程序與規範的特權。而去安全化就是將特定議題解除緊急處理的狀態，納入常規

¹¹ 張萬年主編，《當代世界軍事與中國國防》，軍事科學出版社，北京：1999.12，頁 168。

¹² John Baylis, op. cit., pp.204-205.

¹³ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap De Wilde, op. cit., pp.146-149.

¹⁴ John M. Hobson, op. cit., pp.159-164.

¹⁵ Henry A Kissinger, loc. cit.

¹⁶ Robert Snyder, "The U.S. and Third World Revolutionary States: Understanding the Breakdown in Relations", *International Studies Quarterly*, 43, 1999, p.286.

¹⁷ John M. Hobson, loc. cit.

政治或行政程序處理，如透過制度化的程序安排分配政經及財政資源。一旦特定事務變成安全問題，國家就可以要求一種特殊的權力，得以國家安全名義佔有社會資源，進而剝奪公民自由的權利。如史達林統治下的蘇聯，大多數正常政治都被推到安全範疇，故往往造成特定利益團體為壓制反對派或壟斷權力控制，利用威脅來要求支配某些事務的權力，使國家僅僅被很小一部分國內力量統治和主宰。¹⁸ 基此，決策者基於特定意圖，可能刻意誇大不存在的威脅，妄想某些議題的危害性與急迫性或漠視明顯的安全威脅。布贊（Barry Buzan）指出，國家決策者可能藉由描繪出一種正常政治關係崩潰的圖象，以便使被統治者情願接受相對的政治、經濟、社會安排。¹⁹

三、研究架構

對一國安全環境之探討，除觀察國家間相（絕）對實力消長，國際及周邊安全環境的變遷外，國家安全決策者對其所處安全環境的認知及詮釋乃研究重點。本文根據上述文獻探討相關論點，提出三項假設，藉以驗證中國在一九九〇年代對其所處安全環境之認知及政策選擇。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，將使該安全威脅惡化。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（妄想）某些議題的危害性與急迫性，藉以獲得緊急處分權，擺脫常規政治運作規則與程序，集中特定資源，此將激化威脅與對立，妨礙國家資源的合理分配，甚致可能出現安全困境。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，如此可使國內的政治、經濟及社會秩序得以維持。亦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。

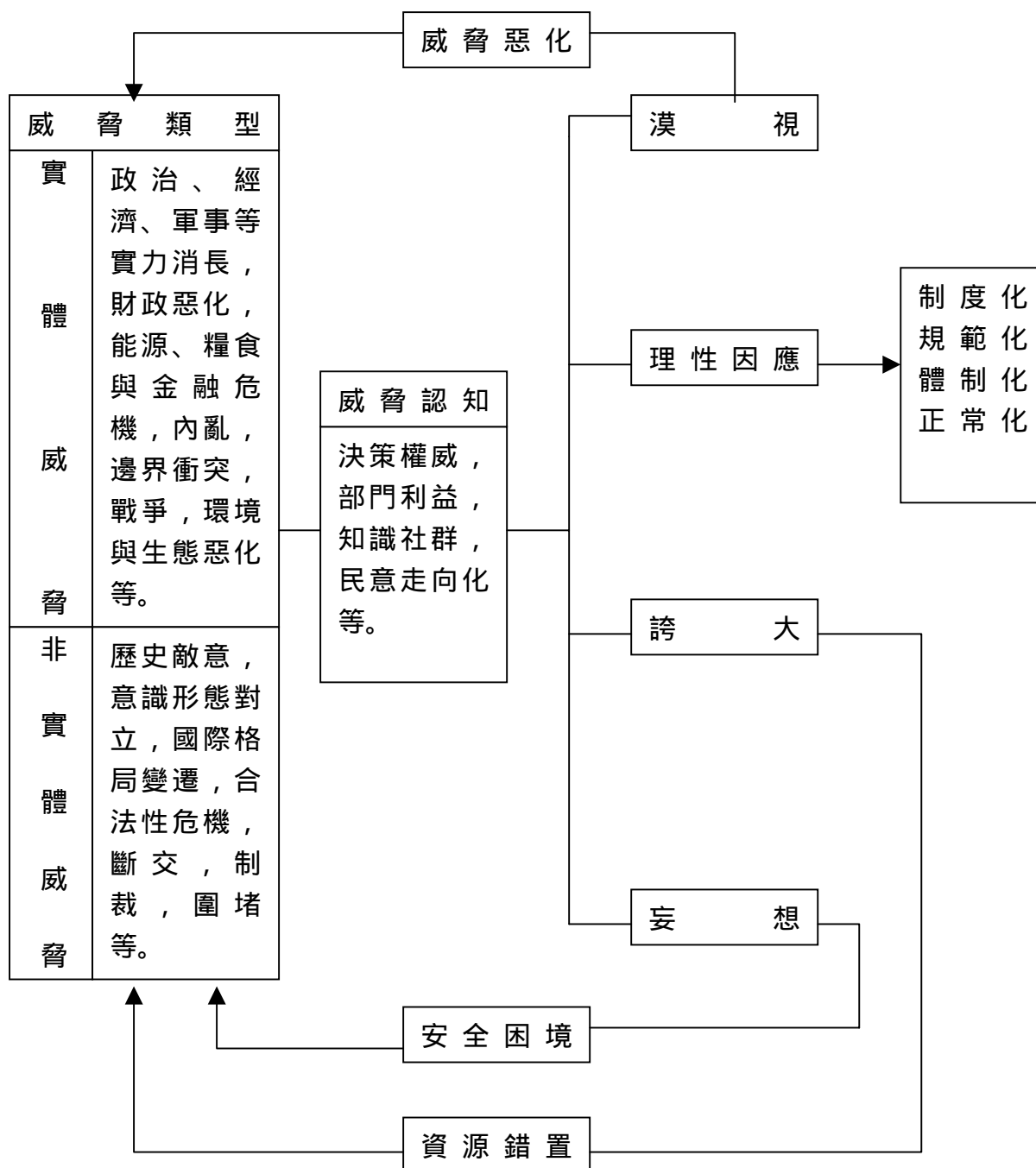
本文將以各類實體或非實體威脅為自變數，決策者威脅認知為中介變數，政策選擇為依變數。以中國國家統計局所公佈的各項數據、中國各級機關頒發之文件與領導人相關談話、中國的各類國際活動為主要論據，探討一九九〇年代中國領導人及相關智囊對其所處安全環境威脅之認知，進而以各項統計數據之比較分析及各級領導人情緒性文字為觀察指標，探討那些安全威脅受到漠視，使得安全

¹⁸ 同註 5。

¹⁹ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap De Wilde, loc. cit.

威脅惡化？那些安全威脅被領導人誇大，造成資源錯置，激化衝突？那些安全威脅因領導人理性面對，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，獲得緩解？

謹提出研究架構如下：



四、研究方法與限制

傳統安全研究主要集中在軍事及戰略選擇上，而該類議題因直接涉及一國之

軍事弱點，故敏感性高，而中國對其與主要大國相對實力之消長之認知特別敏感，故相關信息往往未公開，故資料蒐集不易。然中國高層領導之統治係透過文件聯結抽象意識形態與日常政治事務²⁰，領導人如何將其政策偏好轉化為集體批准的文件至關重要，此乃個人意志合法性的展現，個別領導人可將其政策觀點與偏好充分在文件中表達，代表其已主導該項政策議題。²¹ 基此，本文將對一九九一年至二〇〇一年中共中央、國務院頒發的各類文件、通知及決定，主要領導人在中國共產黨歷屆黨代表大會、中央委員會開（閉）幕講話，人大及其常委會歷次會議之工作報告、決議，國務院所提的政府工作報告、下發之各類規定等進行摘要並作內容分析；參考各國學者在中國決策及安全研究上之論點，從相關文獻中發掘中國安全決策制定流程與規律，並歸納中國領導人對國際、周邊、台海、政治、經濟、軍事及環境安全的認知與政策選擇。據以驗證本文所提出的三項假設，探討中國總體國家行為究竟是國際體系的現狀維持者（status quo）或是修正主義者 revisionist。

²⁰ Guoguang Wu, “ Documentary Politics: Hypotheses, Process, and Case Studies ”, in Carol Lee Hamrin; Suisheng Zhao, editors, *Decision-Making in Deng's China Perspectives From Insiders*, 1995, M. E. Sharpe, Inc. U.S.A., p.26-27.

²¹ Guoguang Wu, loc. cit.