

# 第一章 中國安全決策機制

探討中國領導人對安全環境及其政策選擇之前，必須明確釐清中國的安全決策機制，首先必須對毛澤東、鄧小平及江澤民主政時期決策模式進行比較，了解中國一九九〇年代的決策模式出現那些變化？第三代領導集體如何做出決策？其決策組織與流程為何？那些機構或個人參與安全決策分析、判斷，彼等如何獲取相關決策資訊？界定國家利益？進而探討參與相關決策行為者如各部會、地方政府及共軍等不同的行為主體，在面對達成目標的一系列行動方案，如何經過合縱、連橫、談判、協商、妥協，作出政策選擇。<sup>1</sup>此外，並探討民族主義、公眾輿論及外部施壓制裁對中國安全決策制定之影響。

## 第一節 決策模式變遷

### 一、毛澤東時期的決策模式

毛澤東時期國家安全乃中國外交政策核心，外貿和經濟乃實現國際政治和安全目標的工具，小到國內議題，大到對外安全政策之政策制定，都是毛的個人秀。重大外交決策通常由毛個人私下做決定，再由周恩來率領一個小班子執行。<sup>2</sup>中國專制主義的政治制度，使其領導人可以不必對任何特定利益負責，也不必因社會公眾喜好綁手綁腳，國家領導人的決策影響力主要依賴個人權威；毛澤東個人對世界的理解，形成中國尋求國家安全的主軸。在個人權威決策模式下，毛澤東在對外安全政策制定時往往獨斷專行，隨其個人決策傾向變遷，其可以將蘇聯老大哥變成仇敵，將美國從死敵變成朋友，把日本鬼子變成施主，將南韓從帝國主義走狗變成芳鄰。在政策施行時，紀律嚴明，且能在沒有盟友的情況下貫徹意志，不畏懼動用武力，故其決策制定能保持一致性，並強制某些機構和個人作出犧牲，必要時並能戲劇性改變政策方向。但技術性問題經層層授權由下層機關辦理，則常出現優柔寡斷或朝令夕改現象。<sup>3</sup>

毛澤東和周恩來時期，基於政治動員需要，決策者之政策考慮可以見諸領袖講話和官方報紙，但基於謀略運用，亦可能隱密至極，甚至連情報機構都一無所知，全國上下可能籠罩在僵硬的意識形態下，口徑一致。中國外交官在談判之

<sup>1</sup> 哈理斯 (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。

<sup>2</sup> 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208-209。

<sup>3</sup> 同上, 頁52-55。喬夫 (Ellis Joffe), 「人民解放軍與政治」, 田弘茂、朱雲漢編, 張鐵志、林葦芸譯, 同註1, 頁121-122。

中一向板起面孔，神秘兮兮，但若獲得最高領袖的授權，如毛澤東時代的周恩來，則一切都好商量，惟任何政策的變動都將披上與其時尚所宣傳的主義原則一致的外衣，如和平共處五原則等，一旦達成協議亦能信守不渝。<sup>4</sup>

## 二、鄧小平時期的決策模式

中國在鄧小平時代走出自給自足的封閉狀態，加入國際社會，其安全環境得到改善，但同時其獨立行動及政策選擇亦受到限制。<sup>5</sup>

鄧小平領導的中國深入參與國際事務，外交政策日趨複雜，增加許多新的專業性問題，需要更多技術官僚參與，提供諮詢，以應付中國面臨日益複雜的問題。故在鄧小平時期，中國建立一個龐大的官僚決策與執行機構，賦予專家更多的權力。再則，鄧並不像毛擁有絕對權威，鄧個人傾向和其他的資深同僚一同制定政策，任何重大決策需透過協調建立共識，政策制定過程較為開放，但鄧小平一直到晚年仍保留戰略決策的控制權。一九八〇年代鄧小平放手由胡耀邦和趙紫陽處理安全外交事務，高層領導負責下達對外政策基本方針，大部份的外交工作變成例行事務，按制度化程序以定期例會形式處理。一九八九至一九九七年間，除非鄧小平受到其他領導人徵詢或要求鄧小平介入仲裁，否則不主動介入。<sup>6</sup>

鄧小平時期中國決策具有如下特點：第一、政治元老有選擇政治局成員的權力。第二、政治元老雖無正式頭銜，但仍有決策影響力，如陳雲曾對鄧小平有關姓社、姓資論提出質疑；鄧小平乃透過南巡動員地方領導加入改革派陣營，與保守派進行鬥爭，在一九九〇年代初期重新確立改革開放路線。第三、高層決策個人化色彩濃，然在文教、科技、經濟、外交等議題及日常性事務之決策日趨制度化；一旦相關部門取得共識則可獲得政治元老首肯拍板，一旦有爭議則由政治元老決定，但隨著元老年老力衰，加上相關政策需要更多元的決策資訊，需要作精緻的權衡及計算，所以各部門領導人運用其掌握決策資訊的優勢主導政策取向。<sup>7</sup>

## 三、一九九〇年代決策模式

---

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 同註 2，頁 52-55。

<sup>6</sup> Lu Ning, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council ministries, and Party Departments", in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, pp. 57-60.

<sup>7</sup> 在毛澤東和鄧小平主政時期，除非有重大議題討論，否則不出席政治局會議，但主導黨軍關係協調；Carol Lee Hamrin, *The Party Leadership System*, in Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton edited *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, USA, University of California Press, 1992, pp. 105-120.

中國第三代領導集體標誌中國革命世代向技術官僚世代轉變，其國家領導人缺乏毛澤東及鄧小平個人魅力和革命經歷，沒有任何一個政治領袖同時在黨政軍三領域都能擁有絕對權威，且從政過程一般只經過由下而上升遷；彼等並未在不同單位與部門間進行歷練，大都缺乏軍隊經歷，技術官僚取向濃，所以領導人的權力基礎窄化。加以，當時中國官僚和地區利益代表性增強，不同政策領域精英專業傾向日增，決策過程體現集體領導，講求平衡與制衡。討價還價的決策模式代替強制性暴力鬥爭，成為獲取和分享權力的主要手段，領導者的甄補、離退日益形成制度化規範，故在高層領導、官僚組織及地方首長間必須建立最低程度的政策共識，國家領導人之決策影響力主要透過日常事務治理所累積的制度性權威。<sup>8</sup>

第三代領導集體主政時期，中國涉入高度整合的全球性經濟趨勢不可逆轉，經濟發展成為中國外交政策重要組成部分，計畫經濟向市場經濟過渡的過程，社會經濟不平等與殘存的社會主義意識形態間之矛盾日益明顯。當中國經濟的脆弱性面對著這種外部衝擊時，他們的處理經驗十分有限，加上民族主義的情勢高漲，使得軍事和經濟官僚機構對政策的影響力日增，政治領導必須依賴外交專業官僚，外經貿部決策份量相對增加，外交部決策主導性相對降低，同時外經貿部亦向地方授權。而中國調整預算系統，各單位在硬預算壓力下，尋求創匯，開闢國內外管道，紛紛下海經商，務實利益考量取代意識形態原則，對外政策日趨務實，極端意識形態取向的發展戰略日益受到否定，政策冒險性降低。以中國加入世界貿易組織進程雙邊及多邊談判為例，中國面對美國在貿易談判上之要求，在協商初期雖態度強硬，但往往在關鍵時刻均以實質性讓步收場。<sup>9</sup>

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，即高層領導人在建構諸如結盟、加入世貿組織、港澳台等國家戰略性議題仍扮演關鍵角色。<sup>10</sup>高層領導對國家安全與國家利益有高度共識，尤其在安全領域上，中國人對外來文化之污染及外國操控壓制中國等現象尤其敏感。但並非代表領導者觀點不存在相互辯論，事實上，在詮釋和戰術性議題往往存在差異，在軍備控制和經濟關係控制方面則出現多元聲音，未能有效相互協調，致外國談判者常感到多元聲音在發言，讓外界很難理解誰在作最後拍板。

---

<sup>8</sup> 同註 2，頁 201-20。Thomas G. Moore and Dixia Yang, "Empowered and Restrained: Chinese Foreign Policy in the Age of Economic Interdependence", in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, pp. 201-202.

<sup>9</sup> Lu Ning, op. cit., pp. 58-60.

<sup>10</sup> David M. Lampton, "China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It matter?", in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, p. 2.

一九九〇年代中國安全決策及政策執行之分工，主要係由外交、國安、經貿及共軍等部門提出政策分析及建議，提交政治局常委或中央軍委會等高層研討議決後，下達政策方針與原則，再交由相關部會監督執行，但隨著中國改革開放並與外在世界接軌日深，出現部份對外戰略決定從高層向政府相關部會轉移，並由外交部向其他部會擴散現象，尤其經濟議題，有日益從中央向地方轉移趨勢。而省級部門與外在世界互動已非中國中央政府所能全面掌控，知識社群、跨國性組織與團體間同心同德，提供非官方的互動管道，國內社會和國際體系壓力對主要領導和官僚造成決策制約，個人化決策傾向日益式微。但第三代領導人教育程度高，技術官僚色彩加重，官僚組織專業化傾向，使中國與其所參與的國際組織和體制相容性增加，如智慧財產權觀念已納入中國司法體系。經濟目標已成為中國政策基石，中國領導人認知單邊主義不能全然確保其安全，多邊安全合作並非全然是理想主義的概念，其可作為提升現實主義國家利益的手段，如參與東協（Association of Southeast Asian Nations）及東協區域論壇（ASEAN Regional Forum），並運用其在聯合國常任理事國地位及影響力，作為抵制美國單邊主義槓桿。

中國雖然不是一個全球性強權，但其外交議題卻涵蓋全球，參與決策的國家領導人留心可能威脅中國安全的強權及鄰國關係，決策的內容主要包括外交基本方針，涉外軍事衝突活動，與美、俄、日等主要大國及周邊國家有關之事務，可能衝擊整體對外關係之軍售等敏感議題及與國家利益息息相關且具戰略性意義之世界事務；專業外交官則將大部分時間用在大戰略層次以下的問題。<sup>12</sup>

總體而言，一九九〇年代中期以後，中國對外政策決策過程日趨務實、官僚化、利益交換色彩濃、諮詢層面廣、傾向共識決。<sup>13</sup>

在理解中國決策模式變遷的基礎上，有必要對一九九〇年代主要決策組織及相關流程加以釐清。

## 第二節 中國安全決策組織

<sup>11</sup> 同註 2，頁 201-20。David M. Lampton, op. cit., pp. 27-32.

<sup>12</sup> 黨和國家領導人，必須是黨內職務為中央書記處書記以上職務，行政職務在國家副主席、全國人大副委員長、國務院副總理、國務委員、全國政協副主席、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長以上。郭瑞華編著，《中共對台組織體系概論》，法務部調查局共黨問題研究中心，台北：88.6，頁 25。同註 2，頁 213。Lu ning, op. cit., pp.43-45.

<sup>13</sup> Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, "Introduction: China Joins the World" in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relation press, 1999, pp.27-28.

在分析主要國家間的雙邊關係或決策制定時，通常假定各國是一個統一的決策主體，並具有可確認的國家利益，但這種描述並不周延，參與決策部門的利益衝突等國內因素，無可避免地將會影響主要國家間彼此的安全認知。政治領導人對國內壓力十分敏感，其最終的政策產出，係在其既有的政治體制架構限制下形成。<sup>14</sup>

對中國決策機制和國家行為之研究，首先必須釐清參與決策的相關行動主體，但中國在中央層級之黨政機關並無類似美國或我國設置國家安全會議，據以匯集研商整體國家安全等重大相關訊息，並針對形勢提出具體方案，進行危機處理。<sup>15</sup>

分析中國領導者對一九九〇年代各項安全環境變遷之認知及其相關政策選擇，關鍵在於了解中共中央政治局及其常委的決策運作，為掌握中共政策選擇的傾向與實際運作情況。首先，必須了解中國政治運作之分工，在毛、鄧時期主要領導人掌管全般外交政策走向。在一九九〇年代決策分工上，基本體現集體領導的特質，國家安全議題主要由政治局常委及中央軍委負責，軍委主席在軍事事務和國內安全領域擁有廣泛的權威；在政法事務方面，由政法委負責監管人大、檢察、司法、公安及情報部門；黨務方面，由書記處及中央辦公廳負責黨內溝通，紀錄與重要文件保存研究，其包含宣傳、組織、人事與統戰工作；外事工作通常由外事工作領導小組負責；政府事務方面，由總理主管，總理主要經管經濟事務，並透過財經領導小組及科技領導小組進行政策協調；而政治局和政治局常委等國家領導人分管不同的部門，並作為部門的代表以爭取部門的利益。<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 在中國的入世進程中，江澤民繼承一九八〇年代加入關貿總協定的政策，朱鎔基擔任總理後，曾擔心加入世貿組織對國內產業將造成衝擊，加上當時主要以國企改革為主，故謹慎推動入世工作，但外界廣泛認為朱鎔基努力推動中國大陸經濟改革，並贊成中國與全球貿易共同體整合；而中國人大常委會委員長李鵬則擔心改革造成中國內部的不穩定，故極力避免中國的改革幅度及速度過快。Margaret M. Pearson, "China's integration into the International Trade and Investment Regime", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relation press, 1999, pp.346-352.

<sup>15</sup> 星島日報，記者鄭同舟，2000.1.13。中國時報引述香港網路郵報，記者元樂義，2000.09.06。聯合報據北京權威人士證實，記者王震邦，2000.12.11；美國國家安全組織、國防體制及國家安全制度之運作，都依據一九四七年國會通過的國家安全法案 National Security Act。國家安全會議是美國國家安全最高決策機構，其地位，組成人員有：(一)法定委員：總統、副總統、國務卿、國防部長、動員計畫局局長。(二)常任約請委員：預算局局長、財政部部長。(三)顧問委員：總統指定特別助理、聯合參謀首長、中央情報局局長。(四)非常任約請委員：議決問題相關部會首長。國家安全會議下設「情報顧問委員會」，為顧問性質機構，負責國家安全情報的最後判斷工作，成員有：(一)中央情報局局長。(二)國務院情報司司長。(三)陸軍情報署署長。(四)海軍情報署署長。

<sup>16</sup> Kenneth G. Liberthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism", Model and Its Limitations in Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton edited *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, USA, University of California Press, 1992, pp.1-12.

中國中央政府在安全決策制定時，有關涉外安全機構在政府方面包括：外交部、外經貿部、國安部、公安部、新華社。黨的方面包括：統戰部、對外聯絡部；軍隊則包括中央軍委、總參、總政。一九九八年開始由國防科工委監控武器輸出，在功能上與總裝備部協調，中央外事領導小組、國務院外事辦等主要負責政策諮詢、協調、監管；外交部、外經貿部、對外聯絡部、總參主要負責政策執行；新華社、總參二部、三部及國安部負責信息及情報蒐集。<sup>17</sup>

本節將近一步釐清中共中央政治局、政治局常委會、中央軍事委員會、各類領導小組、國務院各部委、地方政府及周邊決策諮詢機構的職掌、運作與相互權力關係，期能理解中國領導人對安全威脅的認知及其政策選擇。

## 一、政治局常委會

在中共的權力結構上，中央政治局及其常委會為最高權力機關，中央政治局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。中共黨章中明確規定，中央政治局常務委員會在中央委員會全體會議閉會期間，行使中央委員會的職權，並負責召集中央委員會全體會議。<sup>18</sup>中央政治局常委會的職權係根據黨的全國代表大會和中央委員會確定的路線、方針、決策，對涉及全局工作的方針、政策性問題進行研究並提出意見，提交中央政治局審議；負責組織執行中央政治局制定的方針、政策；審議黨政重要人事安排，並向中央政治局提出建議；處理重大突發性事件，政治局常委向中央政治局負責並報告工作。<sup>19</sup>

在一九九〇年代為體現集體領導，政治局常委分別擔任國家主席、軍委主席、總書記、國務院總理、人大委員長或政協主席等職。各主要領導人實行內外對口、上下對口的統治原則，由政治局常委分管軍事、政法、行政、宣傳、統戰群團等系統。在軍事系統方面：中央軍委領導全國武裝力量。政法系統：包括公檢法司及武警。行政系統：涵蓋政府行政事務部門。宣傳系統：包含所有傳播、文化、媒體機構。統戰系統：如政協及民主黨派。群團系統：如婦聯、工會及共青團。<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Lu Ning, *op. cit.*, p.49.

<sup>18</sup> 一九二七年六月，中國共產黨第三次修正章程議決案規定中央委員會，選舉正式中央委員一人為總書記及正式委員若干人組織中央政治局指導全國一切政治工作，並選正式中央執行委員若干人為中央政治局候補委員，中央政治局互推若干人組織中央常務委員會處理黨的日常事務，一九四三年三月廿日，中共中央召開政治局會議，進一步明確規範中央政治局職責，並寫入中共七大通過的黨章中。中共黨的八大至十五大的歷次黨章規定，中央政治局和他的常務委員會在中央委員會全體會議閉會期間，行使中央委員會的職權，並負責召集中央委員會全體會議。郭瑞華編著，*中共對台組織體系概論*，法務部調查局共黨問題研究中心，台北：88.6，頁 21-22。

<sup>19</sup> 中共中央政治局及常務委員會於中共第五次全國黨代表大會建置。同上，頁 20-24。

<sup>20</sup> 在中共十四大之前，中共相當重視中央政治局對決策的參與和發言權，常委的職權相對降低。

政治局常委等高層領導直接涉及日常決策，相關決策資訊及政策建議主要來自各類領導小組。政治局常委每週開會乙次，各個常委對分工事項提出報告，經議決討論後，提交中央政治局決議，形成決策。<sup>21</sup>「十四大」之後，為鞏固以江澤民為核心的第三代領導集體的地位，政治局常委的職權相對強化，但當討論到戰爭與和平問題及有關國家重大事件與提案時，則由全體政治局成員參與。<sup>22</sup>

## 二、中央軍委會

中國中央軍委會於一九二四年在廣東建立，一九三五年遵義會議時毛澤東擔任軍委主席。文革時期中央軍委曾被軍委小組所取代，直到葉劍英取得軍隊控制權時才廢除該小組，並擴大中央軍委成員及功能。一九八二年九月，中國第五屆全國人民代表大會第五次會議通過之第四部憲法規定，設立中華人民共和國中央軍事委員會，領導全國武裝力量。中央軍事委員會主席由全國人民代表大會選舉或罷免，對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責；中共中央軍事委員會繼續存在，其職能和人員組成均與國家中央軍委完全相同。<sup>23</sup>中共中央軍委會統一指揮全國武裝力量；議決軍事戰略和武裝力量的作戰方針；領導和管理中國人民解放軍的建設，制定規劃、計畫並組織實施；向全國人大或者全國人大常委會提出議案；根據憲法和法律制訂軍事法規；發布決定和命令；決定共軍的體制和編制；規定總部以及軍區、軍兵種和其他軍區及單位的任務和職責；依照法律、軍事法規的規定，任免、培訓、考核和獎懲武裝力量成員；批准武裝力量的武器裝備體制和武器裝備發展規劃、計畫；協同國務院領導和管理國防科研生產；會同國務院管理國防經費和國防資產。

中共中央軍委實行主席負責制，中央軍委主席乃中國武裝力量的統帥，中央軍委組成人員為中央軍委主席，副主席若干人，委員若干人。中央軍委之下，設有共軍總參謀部，負責組織領導全國武裝力量的軍事建設、組織指揮全國武裝力量的軍事行動；總政治部：負責管理全軍黨的工作，組織進行政治工作；總後勤部負責組織領導全軍後勤工作；總裝備部負責組織領導全軍裝備工作。根據中國國防法規定，國務院和中央軍委會可以根據情況召開協調會議，解決國防事務有關問題。會議議定的事項，由國務院和中央軍委會在各自的職權範圍內組織實施。在實際運作上，中央軍委乃仲裁部門人事、預算、技術、資源衝突之調節場所，其真正權力源自於成員的黨內權威和地位，甚於制度本身。過去劉華清、張震、遲浩田與張萬年均透過政治局常委或政治局機制與外交系統協調。<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 同註 18，頁 20-24。

<sup>22</sup> 同上，頁 20-27；Lu Ning, op. cit., pp.40-42. ; Carol Lee Hamrin, op. cit. pp.95-102.

<sup>23</sup> 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 214-215。

<sup>24</sup> 同上，頁 217-219。Lu ning, op. cit., pp.48-49.

一九九二年之前中共中央軍委日常事務由軍委秘書長負責，文革前羅瑞卿擔任秘書長、文革後耿飆接任，嗣後由楊尚昆擔任軍委秘書長，並體現黨指揮槍之原則。一九八七年推動黨政分開，一九八九年之後楊白冰接任軍委秘書長，一九九二年軍委秘書長乙職撤消，日常事務改由軍委副主席負責。<sup>25</sup>

軍委會日常運作包括：每週四由軍委副主席主持召開常務會議，中央軍委全體委員會每月至少召開乙次；每年至少召開兩次軍委擴大會議，有時亦針對特定議題召開，要求全軍所有高階軍事將領與會，討論五至十年的國防建軍計畫並傳達中央指示。而基於回應特殊議題，學習重大政策指示或宣達任務報告時，則召開臨時會或其他小組會議。此外，亦有碰頭會形式，一九八〇年代以後碰頭會較少召開。在黨的中央委員後，通常召開座談會議，軍委高層及重要軍事幹部參加，主要討論重大政治、軍事和對外事務，如一九八四年決定裁軍百萬並允許軍隊參與商業性活動。另有專案工作會議機制，而軍委亦定期召集智庫、現役軍人、高級軍事將領等軍事專家成立五年國防計劃起草小組，針對國防現代化及軍費問題進行討論，每次花六至九個月時間起草大綱，並與國務院相關部門如財政部聯繫協調討論；必要時得成立軍事戰略、訓練和武力重建委員會或工作小組。在北戴河會議時亦討論軍事性議題，非軍委國家領導人可參與軍隊事務討論。天安門事件時，李鵬、陳希同均曾參加中央軍委相關決策，一九九三年三月一日至二日召開之軍委擴大會議，出席人員超過一百卅人。<sup>26</sup>另亦成立財經紀律工作檢查小組，主要在打擊軍隊腐敗問題。<sup>27</sup>

江澤民在一九九〇年代初期，平均每月大約出席二至三次中央軍委每週召開之工作會議。如此經營，直到「十四大」楊尚昆、楊白冰兄弟去職後，共軍高層擁護江澤民之勢才大致形成。此後江澤民不斷累積個人關係，一九九四至一九九六年共軍共計晉升卅五名上將，在在顯示江澤民控制軍隊事務的努力已具成效。<sup>28</sup>一九九五年任命張萬年及遲浩田為副主席，「十五大」時取代劉華清和張震，一九九〇年代中期以後，江澤民不再參與軍委日常性事務與會議，讓張萬年和遲浩田有自主性，江澤民只在重大軍事場合中露臉。在分工上，張萬年負責軍隊現代化、軍事演習、戰略制定及軍隊日常運作事務；遲浩田則負責政治和外事聯絡，代表軍隊利益，參與中央外事領導小組運作，但兩者為政治局成員並非政治局常委。<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Lu Ning, op. cit., pp. 48-49.

<sup>26</sup> Mel Gurtov, Byong-Moo Hwang, *China's Security: The New Roles of the Military*, London, Lynne Rienner, 1998, pp. 35-37.

<sup>27</sup> Ibid. p. 75.

<sup>28</sup> Ibid. p. 35.

<sup>29</sup> Tai Ming Cheung, "The Influence of the Gun: China's Central Military Commission and Its Relationship



### 三、政治局

中國共產黨負起整個中國的領導責任，中共中央政治局及其常委會不但是黨的權力核心，同時也是控制全國人大，領導政府，指揮軍隊的權力機關，政治局乃中國共產黨在最高領導人之下的重要決策組織。政治局根據黨的全國代表大會和中央委員會確定的路線、方針、政策，討論決定並以中共中央名義發布涉及全局工作的方針、政策性文件；聽取和審查中央政治局常委會的工作報告；負責審議其他中央機構提出的重大事項；負責審批黨政重要人事任免；負責召集中央委員會全體會議；向中央委員會負責並報告工作。政治局委員通常包括黨、政、軍官僚機構最高首長及地方領導人，負責龐大官僚機構間之政策協調，外交與內政工作之聯繫協調亦在政治局層次進行，如鬆綁國內意識形態與改革開放政策之辯論。此外，政治局密切指導敏感的談判，如一九七二年中美間就尼克森訪華的議程談判時，政治局對外交官頒布談判原則。一九九五年，當柯林頓政府允許李登輝訪美時，政治局開會討論決定中國的對策，其中包括在東海和台灣海峽舉行軍事演習，召回中國駐美大使，中止中美外交和軍事高層接觸。<sup>30</sup>一九九九年四月朱鎔基赴美前有關中國加入世貿組織雙邊談判的讓步清單與原則亦由政治局議決通過。

政治局每月召開乙次會議，會議時間大約一個上午。在日常運作主要議決業經各類領導小組研究或討論的政策建議。此外，經政治局常委成員及政治元老認可的政策，亦必須在政治局完成包裹式的議決程序，才能正式成為政策。但必須注意的是，權力的功能性分工在中國政治運作過程仍扮演重要角色。政治局成員一般擁有個人政策資訊和諮詢管道與資源，相關領域的顧問和研究機構提供必要的支援，如中央政策研究室、其他類型的調查研究小組或智囊團，其主要成員來自社科院，主要任務為起草文件。政治局以下的政策協調機制命名為領導小組或委員會端視權力重組或特定政治目的而定，領導小組下設小組或工作組。<sup>31</sup>

### 四、領導小組

中國共產黨中央及國務院基於決策和政策執行需要，在中央政治局之下設置各種分口把關的工作領導小組或委員會，以便對相關工作負起指導、監督和領導職能，其包括：中央財經領導小組、中央對台工作領導小組、中央機構編制委員會、中央外事工作領導小組、中央農村工作領導小組、中央宣傳思想工作領導小

---

with the Military, Party, and State Decision-making Systems ”, in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, p.67.

<sup>30</sup> 同註 2，頁 209-210。

<sup>31</sup> Carol Lee Hamrin, op. cit. pp.105-120.

組、中央黨的建設工作領導小組、中央黨史領導小組、中央社會治安綜合治理委員、中央保密委員會、中央密碼工作領導小組、中央保健委員會、中央精神文明建設指導委員會、中央脫鉤工作小組。<sup>32</sup>

國務院亦有類似議事協調機構，如國務院扶貧開發領導小組、國務院科技教育領導小組、國家履行禁止化學武器公約工作領導小組、國務院中央軍委軍品貿易領導小組、全國外資工作領導小組、國務院外匯體制改革協調領導小組、國務院財稅體制改革協調領導小組、國務院勘界工作領導小組、國務院信息化工作領導小組。<sup>33</sup>

各領導小組組長或副組長層級大都在中共中央書記處書記或政治局委員以上，例如在一九九〇年代中央外事工作領導小組組長為江澤民，副組長為錢其琛，中共中央黨的建設領導小組組長為胡錦濤，中央財經領導小組組長為朱鎔基，副組長為吳邦國，中央農村工作領導小組組長為溫家寶，中央機構編制委員會主任為朱鎔基。各領導小組的影響力取決於組長的個人權威和上級賦予的任務，領導小組組長有權決定那些政策議題應提交政治局、國務院、軍委會討論或付諸實行。<sup>34</sup>

各類領導小組並非正式決策組織，重大決策建議仍必須由中央政治局或其常委會審批。如中共中央對台工作領導小組最終仍須向中央政治局或其常委會負責，故中央政治局及其常委會才是中共對台工作的最高領導機關。但各領導小組之政策偏好與建議，對最後決策具有重要影響力，一旦小組成員對相關議題具有共識，屆時中共中央高層領導及政治局之認可僅是一種形式，故其在決策過程扮演關鍵角色。外界對各類領導小組並無制衡的機制。各領導小組實際事務由副小組長或秘書長負責，領導小組成員享受部長或副部級待遇，負責提供政治局成員政策協調討論之平台。<sup>35</sup>

自一九九〇年代後期以來，不斷有媒體報導中國要設立「國家安全委員會」

---

<sup>32</sup> 同註 18，頁 29。

<sup>33</sup> 同註 18，頁 39。

<sup>34</sup> 中國國家領導人基於對外決策制定、工作協調及監督政策執行需要，乃於一九五八年成立中央外事工作領導小組，當時由副總理兼外交部長陳毅擔任小組長，文革後由李先念繼任，「十三大」李鵬任副組長，楊尚昆取代李先念，嗣後改組，由李鵬擔任小組長，吳學謙擔任副小組長，秦基偉納入小組成員，作為軍方利益代表，代表軍方參與政策協調，使政策制定與執行得以統一黨政軍所有事務。一九九五年以後，錢其琛負責日常事務，江澤民及朱鎔基等政治局常委負責重大決策。成員包括吳儀、唐家璇、遲浩田、許永躍。而國務院外事辦公室是一個辦事機構。而中央財經事務領導小組，乃經濟重要決策體，並負責政策協調，一九九〇年代江澤民任小組長，朱鎔基擔任副小組長，並負責大部分事務。一九九九年江澤民任對台工作領導小組小組長，錢其琛為副組長，一九九八年成員包括王兆國、汪道涵、熊光楷、曾慶紅、陳雲林。同註 18，頁 12-14。

<sup>35</sup> 同註 2，頁 211。Carol Lee Hamrin, op. cit. pp.105-120.

或「國家安全領導小組」。就其功能性而言，中國自改革開放以來，積極參與國際體制運作，而中共第三代領導群之決策權威及其所面對的內外環境迥異於毛、鄧兩代領導人。中國面對西方人權外交的連番挑戰，參與加入世貿組織談判，處理一九九七年亞洲金融危機之後續影響，化解因中美撞機事件導致內部民族意識高漲所引發連串的主權爭議與軍事相關議題，在在考驗中國領導人的決策及危機處理能力。中國確有成立「國家安全委員會」或「國家安全領導小組」之必要。但新的組織架構之設立，從人員編組到位階設定，均與權力分配息息相關。傳統上，中國的決策核心在政治局常委會的一元化領導，中央政治局常委之法定職權明列負有處理重大突發事件之責。<sup>36</sup>「國家安全委員會」或「國家安全領導小組」設立後如何定位？其功能和角色與政治局常委會有何區隔？如果成立「國家安全領導小組」，該小組與目前政治局常委會分管的各領導小組，包括江澤民當時兼任的中央財經領導小組、中央對台工作領導小組和中央外事工作領導小組如何分工運作？是否合併？如果不合併，則延伸出一連串疊床架屋等問題，如何解決？當時並無中共業已成立「國家安全委員會」或「國家安全領導小組」之確切證據，亦無跡象顯示中共中央針對上述議題提出全般性解決方案，而既有之各類領導小組仍照常運作。

## 五、幕僚單位

中共中央書記處及中央辦公廳乃參與中共決策制定的重要幕僚機構。一九四一至一九五六年中共書記處乃決策機構，一九五六年以後，書記處附屬於政治局，負責處理日常事務，文革時廢除，十一屆五中全會恢復。一九八〇年代由鄧力群領導的中央書記處研究室，主導反對市場經濟的意識形態，胡耀邦時期曾重新編組中央書記處辦公室，後來稱為中央辦公廳辦公室，嗣後又改組為中央辦公廳調研室，由書記處書記胡啟立領導。<sup>37</sup>一九八九年書記處名存實亡，一九九

<sup>36</sup> 在中共的權力結構上，最高權力機關是中央政治局及其常委會，但有時為進行內部政治鬥爭，其權力級決策核心可能轉到書記處，自「十二大」以來，中共中央書記處、政治局和政治局常委間的實質性決策影響力，隨著政治局成員的派系屬性和最高領導人的決策權威之變化，互有消長。中共中央書記處乃中共中央政治局處理日常事務的機構，其權力時大時小，中共「九大」到「十一大」間曾取消中央書記處的設置，「十一屆」五中全會時恢復設置，「十二大」時列入黨章條款。中共「十二大」所選出的中央政治局成員對鄧小平決策意志之遂行形成制約，故在決策制定過程中往往發生意見分歧，因此鄧小平乃將決策核心轉向中央書記處，導致書記處權力膨脹，中央政治局權力式微，當鄧小平完全主導中央政治局後，決策核心再度回歸中央政治局。中共「十四大」之前，相當重視中央政治局對決策的參與和發言權，相對降地政治局常委的職權；「十四大」之後，為鞏固以江澤民為核心的第三代領導集體地位，中央政治局常委職權獲得強化，中央政治局常委會經常舉行會議，就各個常委分工事項提出報告，並討論。但有關國家重大事件與提案仍須提交中共中央政治局決議，在中央政治局會議中經過討論後，以議決方式形成決策。如有關中共加入世貿組織與美國的雙邊談判各項安排即採取此一決策模式。

<sup>37</sup> 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.27-35.

二年恢復部分權力，但在決策制定過程中並不扮演主要角色。在後鄧時期，涉及國家安全之重大外交及內政決策權轉向政治局常委，政治局或秘書處作為諮詢，建立共識的論壇及精英內部聯合場所。<sup>38</sup>中央書記處設有一個辦公廳和四個部，宣傳部負責管轄國內外宣傳機構；統戰部負責與台、港、外僑及社團相關的政策；組織部負責人事問題；對外聯絡部過去在處理中國與少數共黨國家外交政策制定上扮演重要角色，一九七〇年代開始與非共黨國家政黨進行交流。但總體而言，影響力逐漸式微，主要指標在於一九九八年中共中央外事工作領導小組無該部成員。<sup>39</sup>

中共中央辦公廳在總書記指揮下，對書記處和政治局提供服務，在各領導人及其附屬系統間扮演聯絡和溝通的關鍵性角色。曾慶紅擔任中國中央辦公廳主任，經常會見台灣政經人物，協調有關台灣問題之分析，並提交江澤民審閱，一九九七年曾慶紅在「十五大」後成為政治局候補委員並成為組織部部長；對日常決策及對台事務均有明顯的影響力。

## 六、國務院各部會

中國在實際政治運作過程中為體現「以黨領政」之精神，在國務院各部會均有黨委之設置，其乃各部會決策機構，成員包括副部長及助理部長，在部門內有一至二位黨組織核心成員，相當於常委。「十三大」以後，各部會之運作採取行政首長負責制，重要決策則由部長或其以上的領導人拍板，部級首長一人負責成敗。<sup>40</sup>

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，各部會必須據以作出政策詮釋及策略選擇。以涉及國家安全之外交決策制定及政策執行為例，一般性外交事務由司級討論，形成共識後提交部長決定；對諸如使領館配置、智慧產權、多邊組織、軍事交流及周邊安全等涉及外交部、對外貿易和經濟合作部、國防部和國安部等跨部會之政策議題，則由外交部長或國務院外事辦負責協調，諮詢相關部會意見後，起草政策建議，並由相關部會共同簽署，呈請更高層領導人決定。國務院每週召開一至兩次國務委員會議，議決各部會業管之重大政策議題。外交部每年進行為期兩週的年終檢討，各部門對年來外交工作進行總結，向部長提交工作檢討報告，設定新的一年總體外交政策方向，再由外交部長向政治局成員或政治局常委報告，納入國務院政府工作報告，然後再於人大會

---

<sup>38</sup> 張曉霞，《中國高層智囊》，修訂版（一），京華出版社，北京：2000.09，頁 222-240。Lu ning, op. cit., pp.43-45.

<sup>39</sup> 同註 2，頁 210。

<sup>40</sup> Lu Ning, op. cit., p.56.

議中報告討論。但遇到緊急事件，必須進行危機處理時，則由部會領導人召集相關人員進行研商，討論議決後向更高層領導人提供政策建議，擁有可靠資訊管道及決策建議功能與權威之相關部會，在決策過程扮演重要角色。針對重大國際性議題，則外交部、國安部、總參二部等均須就其業管分別提出評估報告。<sup>41</sup>

此外，國務院下屬的部會和委員會負責特定問題談判和商議，如財政部、中國銀行乃參與國際貨幣基金、世界銀行與世貿組織相關活動與談判的主要代表；公安部負責涉外治安警備事務；國家科學技術委員會，負責軍民兩用科技引進之外匯分配；國家教育委員會管理留學生政策；文化部負責對外文化交流。<sup>42</sup>

## 七、情報機構

中國擁有一個複雜且隱蔽的情報系統，分別由國安部、公安部、總參二部、總參三部、總政聯絡部主導，該系統除在國內展開反間工作部署，監控打擊極端宗教組織、敵對勢力及異議份子外；並不斷與一些長期旅居海外或定居外國的華人發展關係，蒐集駐在國政情、高層人物動態，鼓勵彼等在駐在國國家安全或敏感技術領域發展事業，加強在海外進行經濟、軍事、科技情報蒐集工作，俾為中國政府提供機密情報，以應經濟發展及軍事現代化之需。<sup>43</sup>李潔明 James Lilley 便曾指出，中國軍事和產業情報部門已將獲取核武、軍事相關科技視為優先情蒐重點。美國中情局發現，許多中國研購之武器系統，包含有來自美國政府管制輸出的先進科技成分。美國擔心中國運用其從美國竊取的相關科技技術，發展高新武器裝備，研製新進產品，進而轉換區域安全平衡，成為美國商業和安全利益的主要對手。<sup>44</sup>

## 八、智囊機構

中國決策智囊主要由一些研究機構組成，如社科院各類區域研究所及國防、外交、中央軍委、總參等部門所設立的研究機構。趙紫陽在擔任總理時，國務院即成立經濟體制改革委員會、發展研究中心、農村政策研究中心，負責蒐研與國家生存發展相關的決策資訊，並從事長期調研工作，提供決策制定之參考數據。趙紫陽轉任總書記後，另外成立政治體制改革研究所，由鮑彤領導，負責起

---

<sup>41</sup> 同註 2，頁 211；George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs", in Carol Lee Hamrin, Suisheng Zhao eds., *Decision-Making in Deng's China Perspectives From Insiders*, 1995, M. E. Sharpe, Inc. U.S.A., pp.94-100.

<sup>42</sup> 同註 2，頁 212。

<sup>43</sup> 同上，頁 212-213。

<sup>44</sup> Stefan Halper, "Trading with China? Balancing Free Trade with National Security", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp.212-216.

草各類中央文件，並重組中央辦公廳調研室，以抵制並削弱鄧力群領導的書記處之功能，李鵬後來解散趙紫陽的智囊機構，另外成立國務院研究室。<sup>45</sup>

中國決策智囊並透過赴海外教學、訪問或出席學術會議等方式，蒐集國外官員和專家之中國政策及影響中國安全問題的思想動態，上呈領導集團，部份研究組織並定期向政治局提供報告。<sup>46</sup>如國安部所屬的現代國際關係研究所，主要從事區域安全相關議題，擁有數百位研究人員，其所提交的報告直通中央外事工作領導小組、政治局委員或政治局常委，該所研究報告常被納入正式政策講話。社科院台研所成立於一九八四年，由國安部直接支持，現有近百名研究人員，主要研究台灣政經與社會情勢分析。

## 九、新聞機構

中國駐海外之新聞記者大都為官方的新華社、中新社或人民日報等黨政媒體人員，且絕大多數是黨員，駐外記者為高層黨政官員撰寫機密的內部參考消息，其活動範圍較外交官自由，且呈報之資料內容涵蓋面更廣。<sup>47</sup>

此部門之分析的參考資料，約五十頁，涵蓋全球資訊動態，來源多樣，包括海外主要媒體報導與評論。參考消息由編輯部負責彙整，其分發對象為中國中央領導、外事專家、省軍級資深官員，但涉及軍售、或其他國家指控中國從事間諜活動等敏感議題，則不納入或僅以限閱方式呈現，在少數高層官員傳閱。參考消息較參考資料傳閱範圍廣，但對中國領導人批判的文章往往被剔除。<sup>48</sup>

中共新華社因具有廣泛的資訊蒐集網絡，對中國中央領導人認知建構扮演重要角色，其駐外代表負責與當地官員接觸，並為中國利益進行遊說，故為中國外交情報主要提供者。其所編撰的內參報導系列，即時將中國國內外重大政治、經濟以及社會動向，向中共中央反映。新華社所編撰之內參資料非只具有報導性質，其駐外人員對駐在國政情亦作深入分析，尤其對無邦交國之政情分析乃涉台外交決策重要參考依據。<sup>49</sup>

新華社內參分國內和國際兩大部分，內參按照報導內容的性質，區分不同的類別，分發的範圍和層次也有很大的差異，主要有下列幾種：在國內內參部分包括：第一、內參副頁，乃不定期發行，其內容通常含蓋黨內權力鬥爭、中共中央、軍隊、政法系統及其他機關發生的重大事件和敏感問題，故保密程度為絕密

<sup>45</sup> Guoguang Wu, op. cit., pp.27-35.

<sup>46</sup> 同註 2，頁 212。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> Lu Ning, op. cit., pp.52-53.同註 18，頁 292-295。

<sup>49</sup> 同上。

級。只分送中共中央政治局常委、國務院總理、中共中央紀委書記、中共中央軍委主席、國家主席、全國人大委員長、政協主席等高層領導人參閱。第二、內參清樣：又稱為國內動態清樣，為不定期發行，內容通常反映中國大陸內部重大政治、經濟社會問題和突發事件，黨內高層或有重要影響人物的講話、建議、理論領域動向。原分送範圍為中共中央政治局委員、中央書記處書記，以及國務院、中紀委、全國人大、全國政協之正副領導人，有關部委負責人，一九八七年底另向各省市自治區黨委書記擴大發行，其保密等級為絕密。第三、內部參考：通稱大內參，每週發行兩期，每期至少五十頁，內容主要刊載大陸重大事件，以及具有指導意義的工作經驗、重要的理論動態。發行範圍至行政部門的處級單位，包括縣一級、軍隊的團級，此乃中共中高幹部獲取秘密資訊的重要管道，機密等級為秘密。第四、內參選編：每週一期，每期四十頁左右，內容主要來自上述幾類內參資料，發行範圍至行政部門的科級單位，包括鄉鎮、軍隊的營級。一九八〇年代開始創刊，機密等級為秘密級。<sup>50</sup>

國際內參系列包括：第一、參考要聞，每日出刊，約十頁，主要刊載外國新聞機構的電訊新聞稿之概要，內容及與中國有關的政治、經濟對外事務，發行範圍為行政司局級單位，軍隊師級，地方為地市一級，機密等級為機密級。第二、參考資料，一九五五年創刊，每日出刊，每期百頁以上，主要刊載各國新聞機構發布有關世界各地重要的政治、經濟的電訊稿和新聞報導，以及各國對中國大陸發展的反映，由於內容詳細介紹前一天世界各地的重大事件及前因後果，因而成為中共高層掌握世界動態的主要來源，同時也是中國對外政策的重要參考資料。發行範圍至行政司局級，軍隊師級，地方地市一級，中央部委的外事部門則發至處級，機密等級為機密。第三、國際內參，一九六〇年一月二日創刊，每週出版兩期，每期刊載十至十二篇稿件，絕大部分由新華社駐各國記者撰寫，少部分由中國國際問題研究人員撰寫，內容主要是國際形勢背景分析，內幕實情和前景預測，反映各國政治、經濟、軍事、外交、文教、科技等方面新動向。該刊另以國際形勢與對外關係評論的形式，選登中央領導人關於國際問題、對外政策內部講話，海外對中國重大事件的反應，中外關係和涉外工作中的情況與問題等。發行範圍自一九九九年起發行至地師級以上機關，企事業單位，大型企業和縣級。機密等級為機密級。第四、台灣情況，原稱台港情況，創刊於一九八五年，一九九七年中國收回香港後改為目前的刊名，以週刊形式發行，每期約六十頁，內容主要刊載有關台港澳的政治、經濟、社會、軍事等方面的報導、專題及人物介紹，要聞綜述與一週動態，發行範圍至行政司局級單位，軍隊師級，地方地市一級，

---

<sup>50</sup> 同上。

從事台港澳工作的行政處級單位亦可閱讀，機密等級為機密。第五、參考消息，為四開四版日報，內部發行，主要刊載外國傳媒對中國之評論，通常只刊登正面訊息，一般百姓都可訂閱，內容已無神秘色彩。此，外新華社自一九九三年一月起發行新華每日電訊。<sup>51</sup>

### 第三節 中國安全決策流程

中國政權乃封閉系統，透過文件及訊息的壟斷控制群眾，但非獨裁或一人專斷，中國高層政治運作基本體現集體領導特質，政治局和政治局常委乃實際的決策中心；而在寡頭壟斷的決策體制更需要透過文件建立共識，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。<sup>52</sup>

在共產黨一黨專政下進行集體領導乃一九九〇年代中國政治體制特點，領導集體本身亦需要合法性，領導集體間對特定議題如何建立共識，取得認可，主要透過文件制定。所以，文件形成過程便是共識和合法性建立的過程，如中發文件之頒發旨在表達集體指令，發揮對特定情況的意識形態說明與政策認可的功能。但高層領導個人意見與官方正式文件有所區別，如領導人演講未經討論或官方認可則不算正式文件，而領導人如何將其政策偏好轉化為集體批准或支持文件至關重要，此乃個人意志合法性的展現，個別領導權力大小可由其對文件定稿內容是否具有影響力加以觀察。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。故要探討中國安全決策流程，主要關鍵在於掌握中國各類政策性文件的形成過程，中國學者吳國光稱之為文件政治。<sup>53</sup>

文件政治代表用文件統治的專制政權依法而治，文件運作流程如神經網絡，高層領導人有如大腦，官方意識形態提供政治判斷的價值系統和政策選擇的判準。故在實際的政治運作上，中國高層領導人透過文件政治運作建立共識，文件的製成過程乃政策制定過程的核心，文件製成過程區分為起草人甄選、由上而下指導、研擬、修改、批准與發布幾個階段，凡特定政策性議題經以文件方式定調，該項政策便獲得象徵性，中國高層領導人透過文件進行政策指導。<sup>54</sup>

中國的政策文件區分為政治性文件、行政性文件和資訊性文件幾種類型。行政性文件由各業管的黨政部門負責起草制定。政治性文件之制定，由領導人選擇參與起草單位，組成起草小組。起草小組可從不同部門借調人員，成員包含中

---

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> Guoguang Wu, *op. cit.*, pp.26-27.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp.24-26.



央和地方政治精英及智囊機構人員。<sup>55</sup>每當中共中央有重要會議文件起草時，中國理論界的精英都要到北京西郊的玉泉山聚會。中共「十三大」草擬階段，中共中央為集思廣益，將起草班子成員擴大到一百多位，江澤民主政時期的主要智囊之王滄寧曾名列其中。<sup>56</sup>而江澤民的智囊劉吉一九九二年第一次進玉泉山，參與起草中共「十四大」報告，一九九四年四月九日劉吉又參與中共十四屆四中全會「中共中央關於加強黨的建設的幾個重大問題的決定」文件起草工作，劉吉負責第四部份「堅持和健全黨的民主集中制」，在十四屆四中全會召開前，江澤民在中南海召見劉吉，談論如何加強民主化進程。一九九七年劉吉並參與「十五大」報告中有關「民主建設」部分，提出推進機構改革建議。<sup>57</sup>

文件起草成員主要的工作包括透過電話、文件傳閱下達上級指示，參與相關會議，透過實際調研與溝通獲取資訊，在文件傳閱的過程獲得妥協建立共識，以提升領導之合法性。<sup>58</sup>

江澤民在一九九二年十月十二日中共召開「十四大」時，代表中共中央委員會提出「加快改革開放和現代化建設步伐，奪取有中國特色社會主義世界的更大勝利」報告，該報告全文共兩萬六千餘字，前後曾十易其稿。為研擬該報告，中共中央在一九九二年二月份即成立「起草小組」，以近兩個月時間完成第一稿，一九九二年四月十三日中共中央政治局常委會先就首稿進行討論，其後在整個起草過程政治局常委會又經過四次討論，並交政治局討論兩次。江澤民並親自與起草小組成員座談三次，在一九九二年六月時報告第四稿曾送鄧小平審閱，第六稿印發一百一十九份，發給地方、中央各部會和相關單位徵求意見，嗣後經過三千多人討論，提出四百五十餘條修正意見，第九稿在十三屆九中全會再修改一百七十餘處，才正式提交「十四大」審議。<sup>59</sup>

李鵬在一九九二年三月十九日至四月三日中國七屆全國人大第五次會議所提政府工作報告，內容一定程度吸納鄧小平南巡講話，但對姓「資」姓「社」，反「左」反右等問題，則刻意迴避，引起改革派不滿。根據七屆全國人大五次會議發出一份「關於『政府工作報告』修改情況的說明」文件發現，李鵬所提「政府工作報告」，經過人大代表和政協委員討論，該報告內容遭到修改一百五十多處，報告初稿為三萬多字，報告定稿僅一萬五千多字，乃歷年人大政府工作報告

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> 同註 38，頁 1-16。

<sup>57</sup> 同上，頁 62-73。

<sup>58</sup> Guoguang Wu, op. cit, pp.27-35.

<sup>59</sup> 中共研究雜誌社，「中共召開十四大綜述」，中共年報一九九三，台北：中共研究雜誌社，1993年，頁四-二。

字數較少的一份，充分曝露中國高層的意見分歧，亦顯示鄧小平為何在一九九二年年年初親自南巡，為改革開放造勢。該工作報告發表後，楊白冰首先以共軍身分代表發言，重複鄧小平認為當時主要反「左」的觀點，接著江澤民在小組討論會上亦強調反「左」，故該工作報告最後加上，「要警惕右，但主要是防『左』」的字眼，並將一些，反對資產階級自由化、反對帝國主義和平演變、打擊敵對勢力等字句作修改或刪除。該報告起草到定稿經歷一場激烈的權力鬥爭。<sup>60</sup>

在毛澤東時期，決策權威相當集中，參與決策及徵詢範圍非常小，政策辯論亦較少；但鄧小平時期參與決策討論的人較多，社科院、軍科院等亦參與相關討論。不同政策制定過程，個別領導人影響力和制度化程度不同，經濟議題偏重制度性權威，經濟決策日益分散化，管理部門增加，所需專業知識程度高。當政策議題所涉及專業化程度高時，如經濟議題，則彼此討價還價更為明顯。以能源領域為例，高層缺乏管理技巧及知識，所以此類決策大都經由部門討價還價達成最後共識，鄧小平時期相關決策強調說服、妥協，有時不惜利用威脅等手段以達成協議，惟一旦決策失誤則棄車保帥。<sup>61</sup>

政治領導人主要任務在於評估情勢、方案以作出政策選擇，發揮控制、協調功能，以確保各方服從政策。隨著指令性政策手段式微，第三代領導人缺乏橫向資經歷歷練，故在決策制定上，相關議題之協調則有賴制度性權威，透過部門利益交換，說服、妥協，方能取得政策共識。<sup>62</sup>領導人必須在層級指令結構、市場價格機制、決策偏好評估體系及議價過程做出決定，集體領導逐漸深化，市場機制作用增加，但在行政指令和市場化連結時，則出現尋租與腐化的空間。當前中國政策體制特點不在彼此議價關係，而在於採取行動之前各部門領導和相關部門必須經歷此一過程，以建立共識，尤其改革開放之後，經濟議題特別突出，且日益複雜化，部門間彼此互補與互賴程度高，故集體領導化現象日益明顯。

一九九〇年代中國安全政策制定，專家參與政策制定角色加大，且政策日趨複雜化，非危機、常規性政策官僚特性更強，決策精英選擇受限，常常出現決策難產，各部會或部會內司局單位間往往不知同級部門正在執行那些政策情事。<sup>63</sup>但涉及意識形態和敏感的安全性、軍事性和戰略性決策議題仍由中國高層掌

---

<sup>60</sup> 中共研究雜誌社，「剖析李鵬的政府工作報告」，中共年報一九九三，台北：中共研究雜誌社，1993年，頁三一—二。

<sup>61</sup> Suisheng Zhao, "The Structure of Authority and Decision-Making: A Theoretical Framework", in Carol Lee Hamrin; Suisheng Zhao, editors, *Decision-Making in Deng's China Perspectives From Insiders*, USA, M. E. Sharpe, Inc. 1995, pp.233-243.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> David M. Lampton, op. cit., p.2.

控，這些議題對高層領導及派系之權力與地位造成直接衝擊。如一九九二年鄧小平南巡便是高度敏感性議題，因其涉及資本主義與社會主義的定性，所以，特定領導人之決策偏好對政策影響力強。

## 第四節 決策特點

從中國國家領導人成長世代分析其決策特點，可以發現，在一九二〇至一九三〇年代成長的中國國家領導人，因深受民族主義情緒影響，其主要關懷焦點集中在意識形態和軍事領域，抵禦外侮或外來理念的意識非常強烈，並希望在此方面作出貢獻。在一九四〇至一九六〇年代成長世代，曾經歷一面倒向蘇聯時期，所以主要從政關懷在於如何回應蘇聯政策的機遇與挑戰；文革成長世代，則往往偏好於抓住機遇；中國國家機器在一九七〇年代主要由一九二〇至一九三〇年代成長世代者掌握，故其外交政策制定，偏好從意識形態、理想主義、農村成長背景出發，但有部分具有良好教育者因年輕時即接觸西方，故對西方社會，抱持矛盾心態，但偏好抓住機會在中國與世界整合出其扮演關鍵角色，此衍生改革開放的思維。在一九八〇年代初期，國家大政方針主要由一九四〇至一九五〇年代成長世代主導，彼等曾接受蘇聯、東歐訓練。一九九〇年代主要由文革世代所主導，彼等具有企業家與進取精神，但缺乏正式教育，主要關懷中國崛起，渴望中國加速參與世界事務，但以進取和民族主義方式進行。鄧小平主政時期成長世代，普遍具西方經驗，為中國儲備參與世界事務的人才。<sup>64</sup>

綜觀一九九〇年代中國在參與聯合國、軍控、人權、貿易、金融等國際體制及處理台灣問題等方面，其決策展現以下幾項特點：

### 一、中央權威弱化與分化

中國共產黨中央傳統上係透過官員的任命、調動，政策路線的設定，財政的轉移分配及意識形態的詮釋權，控制各級政府部門；相對於毛澤東和鄧小平主政時期，江澤民並無超越同僚的權威，其亦未擁有所有國家大事的最後決定權，其政策制定過程更為公開且與其他資深同仁分享。<sup>65</sup>但鄧後中國高層領導人過去從政經驗大多屬某一特定機構技術官僚，缺乏在整個黨國體制發展個人的關係網路，且無革命的經歷，故中央領導人對黨、政、軍各部門的控制力較毛澤東與鄧小平主政時期弱，共黨中央和國務院越來越無法壟斷外交及安全決策。<sup>66</sup>加以中國正面臨計畫經濟體制向市場經濟體制轉軌過渡，一九九五年中國政府的稅收佔

<sup>64</sup> Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, op. cit., p.27.

<sup>65</sup> 喬夫 (Ellis Joffe)，同註 1，頁 121-122。

<sup>66</sup> 同註 2，頁 216。

GNP 的比例已由一九七八年百分之卅五降為百分之十一，一九九九年為百分之十四；中央政府支出在一九七八年佔 GNP 的比例為百分之四十七點四，一九九六年為百分之廿七點一。中央政府將貿易及審批權限下放，且中國各層級政府機構與外在世界互動越來越密切，造成中央權威弱化、分散化。領導人在進行決策判斷時必須在層級指令結構、市場價格機制、決策個人偏好評估體系及部門議價之下做出決定。<sup>67</sup>

路易斯 ( John Lewis ) 認為，在軍售上，中國中央政府缺乏控制力。謝淑麗 ( Susan L. Shirk ) 認為中國政治是一個蜂巢結構 ( honeycomb structure )，地區和家族主義佔主導地位，中央要強制執行某些政策能力有限。諾頓 ( Barry Naughton ) 認為中國省部級間條塊分割，地方擁有自主權。李侃如 ( Kenneth G. Libenthal ) 指出中國的重大決策仍可能出現逆轉的情況，史塔 ( John Bryan Starr ) 認為共黨中央權威遭到政治抵抗，中國解決本身困難問題的能力受到限制，這些新興力量包括軍事官員，地方政治人物和成功的企業家，以及不服的社會團體不斷進行全國性反對示威的地方預演。<sup>68</sup>

中國參與世界事務初期，其外交決策權高度集中於少數高層領導人，但隨著參與國際社會日深，加上其行政權分散化，使中國外交和國際經濟政策日趨複雜化，少數高層領導不可能全面控制外交及安全事務，中國領導人面對決策議題的專業化、參與部門的多元化及權力的分散化，主要領導人被迫接觸吸收更廣泛的資訊，而中央政治局常委等高層領導人間決策影響力相當，且有日趨擴散之勢，故戰略決定已逐漸從高層向政府部門轉移，並由外交部向其他部會擴散，尤其經濟層面議題，明顯地從中央向地方轉移趨勢。<sup>69</sup>

中國乃單一國家體制，但其分工與層級體系之集中與管制力度不如蘇聯，中央委員會及政治局結構主要由中央黨政領導、軍方和地方支持，當高層領導權威不足出現分裂時，一般均透過釋出權力爭取地方支持，中央基於爭取地方代表在中央委員會之支持，許多省級領袖加入新的政治局，省級代表在中央委員會的席次也增加，地方系統的影響力逐漸增加。如在「十二大」及「十三大」時，來自地方的中央委員之比例分別為 36.8 % 及 39.4 %，此乃改革派透過拉攏地方支

---

<sup>67</sup> David M. Lampton, op. cit., pp.27-32.

<sup>68</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.235-238. David M. Lampton, "A Plum for a Peach: Bargaining Interest and Bureaucratic Politics in China" in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton edited *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, USA, University of California Press, 1992, pp.33-58. Kenneth G. Libenthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations" in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton op. cit., pp.20-30. John Bryan Starr, "China in 1995: Mounting Problems Waning Capacity", *Asian Survey* 36, no. 1, January 1996, pp.13-24.

<sup>69</sup> David M. Lampton, loc. cit.

持，以反制保守派的反擊所致。<sup>70</sup>第十五屆中央委員會中較大的團體是由地方精英所組成，約 31.6 % 的委員擁有地方基礎，比十四屆中央委員增加 20 %。<sup>71</sup>

中國在改革開放之後，市場機制尚未完全建立，缺乏規範利益衝突的制度化規範，致黨政地方利益分化，中央指令式微。低層官員往往漠視高層政策決定，並認為中央政策過度僵化且缺乏一致性，加上中國共產黨逐漸克制運用清算鬥爭手段以及毛澤東時代扣帽子的手法，整肅政治對手；於是出現上有政策，下有對策現象。此外，下級往往要求上級給予更多的政策彈性空間，故在政策執行時，省級部門或低層官員對某些重大政策計畫往往不熱衷甚至抵制。<sup>72</sup>除非高層領導間有共識，否則某些重大決策仍可能出現逆轉的情況。<sup>73</sup>當高層出現分歧時，低層官僚服從度可能降低。從中國退休制度之決策與執行可以發現，中間官僚從上級接收到不同的決策資訊，且政策規範與概念模糊不清，並相互矛盾，政策執行時對年齡、服務年資等條件又未律定客觀標準與政策依據，所以中央政府在一九七八年到一九八一年間針對退休制度共計下發廿份文件，但中層官員回應少甚至不執行，直到中國中央政府釋出明確的政策訊號，確立明確的退休標準，提供完善的誘因結構如安養、薪支配套，提供中階幹部政策執行籌碼，並設立顧問委員會及老幹部局以後，政策才得以貫徹執行。所以在中國政治體系中一旦中間階層官員認知其抗拒政策所衍生的風險不高時，則往往出現政策怠惰的情況。<sup>74</sup>

中央政府已逐漸失去對個別官僚機構和地方單位的絕對控制權，甚至出現無法控制特定部門向敏感地區或國家擴散危險物資及技術。外交部雖然仍是中國參與大多數國際安全事務談判的主要代表，但若無最高領導人親自干預，指定專責部門監控，則只能扮演一個孱弱的官僚角色，其對外承諾及相關協定在國內往往無法貫徹執行，在對外軍售和智慧財產權等議題之談判，外交部難與高階將領、太子黨及盜版商抗衡。<sup>75</sup>如教育、金融、公安、軍事和地方當局經常作出影響對外利益決定，這些決定可能擴展成為全國性議題，必須由中央統籌處理。<sup>76</sup>以中國對外軍售為例，中國常被指控出口軍民兩用技術和物資。而中國國防科工委在體制上雖代表中央軍委和政治局監控軍火輸出，但軍工複合體在日常商業和外交領域之外運作自主性強，國防科工委對共軍剩餘武器裝備出口沒有實質否決

<sup>70</sup> Susan L. Shirk, "The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform", in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton op. cit., pp.59-87.

<sup>71</sup> 羅德明(Lowell Dittmer)「中國新領導：從分工、政治背景、與政策傾向評量」，同註 1，頁 49-53。

<sup>72</sup> Kenneth G. Lieberthal, op. cit., pp.20-30.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Melanie Manion, "The Behavior of Middlemen in the Cadre Retirement Policy Process", in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton op. cit., pp.214-243.

<sup>75</sup> 同註 2，頁 216。

<sup>76</sup> 同上。

權，各部門往往基於補充預算、獲取外國軍事科技管道、淘汰過時武器等逐利動機，大力推動對外軍售，國防科工委難以有效監管制，故某些軍火輸出並未獲得中國官方批准。然一旦該類武器輸往敏感地區，則可能衝擊貿易和投資等領域。

77

但中央權威的弱化與分化並非國家瓦解的序曲，或升高成為全面的政治鬥爭。中央各部會和地方層級都非常清楚中央握有人事任命和資源分配權，中國中央在改革開放以後雖下放資源與預算權，但針對重大投資案，中央政府仍牢牢掌握經濟資訊及關鍵性技術。<sup>78</sup>因此中央與地方的關係應被理解為在一個巨大而分歧的政治系統中的一種有效的協商。在經濟安全相關領域決策分散化使低層經濟部門擁有更多財政控制權，意識形態角色降低，然中央因擁有關鍵性資訊，故中央與地方及各部會上下之間形成討價還價關係，但關鍵決策仍控制在中央高層。

79

參與決策主體間存在相互控制的關係，故在決策過程經常出現討價還價情況，但部門所處位置差異，部門首長與高層領導之人際關係網路親疏及擁有資源迥異，使各部門討價還價能力有別。而部門與部門間及中央與地方政府間除層級指令關係(hierarchy and command)外，還包括市場關係(market relations)、扈從關係(patron-client ties)，並存在請求(pleading)、尋租(rent-seeking)、貪污(corruption)關係網絡，中央與地方及上與下的關係混雜，形成鬆散結合的複製機制(loosely jointed coping mechanism)。<sup>80</sup>當跨部門協調機會日增，部門代表往往屈服於其所代表部門之利益，故造成部門衝突，<sup>81</sup>如軍事科技輸出，涉及外交部和軍工企業，向有利益競爭，軍品出口領導小組如有爭議，外交部即轉交上一級領導者裁決。議價成為領導人相互控制的形式，領導者彼此相互妥協基於單邊決定，使得政策往往缺乏一致性，如中央對智慧財產權的承諾地方卻無法有效執行，電子信息產業部吳基傳在加入世貿組織過程，曾公開質疑外經貿部及朱鎔基之角色。<sup>82</sup>以三峽大壩建造相關決策過程可以發現，因部門討價還價，使得特定決策曠日費時，並出現僵局，而政策經過逐級扭曲，往往喪失政策原先所關注的焦點，增加政策的不穩定性，加上中國大陸缺法健全的法制保障，易滋生尋租和貪污現象。<sup>83</sup>

<sup>77</sup> 美國政府聘用許多科學家和工程師，來評估大量民用技術兩用潛力，制定分級管理體制，透過許可和制裁加強監理，中國難以建立全面的出口控制體系，缺乏實施此種管理體系的專業人才和力量。同註 2，頁 241-242；Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, *op. cit.*, pp.222-238.

<sup>78</sup> Kenneth G. Liberthal, *op. cit.*, p.12.

<sup>79</sup> 權威分散化表現在部級到省部級，省級以下之決策與行政權力仍然集中。

<sup>80</sup> Kenneth G. Liberthal, *op. cit.*, pp.16-17.

<sup>81</sup> David M. Lampton, *op. cit.*, p.13.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> David M. Lampton, *op. cit.*, pp. 33-58.

中國領導人決策權威分散化使得政策創新難以達成，而某些重大基礎建設議決過程因牽涉的部門多且利益大，故出現僵持頻率增加；外界在與中國官方接觸時，往往接收到不同的政策信號，如在入世問題上有不同的聲音。尤其世界各國開始擔心中國領導人確保各級政府與相關部門履行協定與條約的困難度加深，如龍永圖便曾感嘆，參與加入世貿組織相關決策及談判成員增加，有如引狼入室，成為絆腳石；而在台灣問題上儘管江澤民有相對的主導能力，但其在決策制定過程所需諮詢的對象比鄧時期還要多，包括個別領導人和執行部門，此一共識建立過程頗為費時，對某些突發性、非常規議題有時需折衝經年。<sup>84</sup>

但當中國面對外國人權施壓，處理台港澳及打擊疆、藏、蒙少數民族獨立運動時，因領導集體意見一致，故在政策執行時，仍維持上下一致、紀律嚴明的特質。<sup>85</sup>中國領導人對此類問題之認知及其政策選擇將專章討論，總體而言，在一九九〇年代，中國相關決策過程對協調者之需求日殷。<sup>86</sup>

## 二、強化政策協調機制

中國參與國際活動日增，各部門及地方政府在外交政策制定過程參與研討諮詢機會亦隨之增加，中央雖仍控制重大投資案之審批等關鍵性決策，中央權威業已相對弱化且資源控制權已分散化。

事實上，國家利益乃多種不同社會主體的利益構成，如不同的經濟集團、社會職業群體、軍隊中的兵種。凡是在對外政策和國家安全方面扮演一定角色的部門和機構，其內部和相互之間都存在不同的利益，再加上各軍兵種之間的千差萬別，構成一幅決策體制犬牙交錯的圖畫。當國家面臨海上軍事威脅時，軍隊中的海軍利益可能躍入更高層次；當國家急需糧食供應時，農業經濟部門的利益將會排在其他部門利益之上。而一國國家利益乃決策主體對客體需求認定的結果，故決策產出從國家利益內涵認定，到達成利益目標之手段選擇，本身即是各個參與決策部門妥協與議價的結果。<sup>87</sup>誠如諾頓所稱，在中國政治體制運作上，省部級間條塊分割，地方擁有自主權，各單位與系統間均要求政策的公平性，所謂的公平係指獲得合理補償(此乃社會主義經濟吃大鍋飯思想的遺毒)，各部門主要關注歲入留成比例，在預算分配時，希望不要急遽縮減。<sup>88</sup>以中國是否恢復軍銜制為例，該項政策在一九八〇年提出，到一九八八年才付諸實行，主要係因退休與

---

<sup>84</sup> Ibid., pp.27-32.

<sup>85</sup> 同註 2，頁 216。

<sup>86</sup> David M. Lampton, op. cit., p.13.

<sup>87</sup> 洪兵著，《國家利益論》，軍事科學出版社，北京：1999.07，頁 38-48。

<sup>88</sup> David M. Lampton, op. cit., pp. 33-58.

現任軍官間爭執退休者是否賦予軍銜所致。<sup>89</sup>儘管中央成立許多委員會，但因其扮演行政主體的角色甚於協調功能，以國防科工委為例，由於專家分散各部門，故使其無法整合相關決策，而且部門間往往以牙還牙，相互報復，無法有效整合以回應各項威脅與挑戰。

面對部門爭議及中央與地方利益衝突，參與決策的部門代理人若經討價還價達成共識，則該政策即獲批准生效，若各級領導人間無法達成共識則交由上一級領導人裁定，但此類決策須依賴所業管部門提供決策相關資訊，上級持續介入下一級單位間之政策協調，政策執行前必須統一定調，並提供政策代理人求同存異的誘因。一旦部會間無法妥協，爭議不休，則透過縱向派系協調以爭取支持，如此一來將使衝突惡化，尤其當某些決策影響部門利益極大時，決策往往曠日費時。改革並未徹底改變中國體制的專制本質，但卻已創造一個紀律更為鬆弛、更多元化及比改革前更難以監督的國家政治制度，降低中國國家領導人嚴格執行其國際承諾的整體能力。<sup>90</sup>再則，由於中國在一九九〇年代仍缺乏行政法或明確的制度性解決衝突機制，故一旦高層領導不滿意議價協定所形成的政策時，高層領導可能導入另一派人馬，所以一些公共政策性議題往往上升成黨政議題，加上共識決強調雨露均霑，故造成中央必須解決所有爭議問題。中央領導人必須付出心力，協調分化的利益，俾取得一致的政策立場。<sup>91</sup>於是在中共中央及國務院陸續成立各類領導小組及工作小組，這些特定的領導小組按照最高領導人和政治局設定的方針與原則，協調某些特定政策議題，各類型領導小組主要任務包括：第一、提供政策諮詢與建議：由於政治局常委每週開會乙次，其決策資訊及政策建議主要來自各類領導小組。故如外事工作領導小組平均約每週定期集會乙次，必要時邀請專家與會討論。每年夏天定期召回駐外大使，聽取工作簡報，小組成員不做政策決定，僅扮演政策協調、政策研究、文件起草與分發工作，向政治局或政治局常委等主要領導人提供決策資訊。第二、負責政策協調：省部級未能解決的問題與爭議提交領導小組討論。第三、政策創新：領導小組負責引進各種另類的創新思維及管理方式。第四、負責政策執行的監控功能。第五、對人事案提供諮詢並有否決權。<sup>92</sup>透過各類領導小組及工作小組的運作，主要領導人在決策時可擴大諮詢範圍，避免單一部門壟斷決策資訊；此外，各部門代表透過此一政策平台

---

<sup>89</sup> Kenneth G. Libenthal, *op. cit.*, pp.18-19.

<sup>90</sup> 傅高義(Ezra F. Vogel)編,吳福生譯,《廿一世紀的美國與中國關係(Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century)》,台北:國防部史政編譯局,民國89.8,頁314-316。

<sup>91</sup> 所謂協調指政策制定過程的管理,即在政策制定之前向參與決策者提供政策目標及利益,調整參與決策相關部門的誘因機制,對部門的權威進行重分配,並監控各級官員的政策執行官員行動的監控。Kenneth G. Libenthal, *op. cit.*, pp.16-17.

<sup>92</sup> Carol Lee Hamrin, *op. cit.*, pp.105-120.



之互動，在預期多次交易情況下，有助於未來合作，進行橫向利益交換，相互讓步、互換同意權，以期能達成共識。<sup>93</sup>

如一九八〇年代武器輸出被視為正常貿易，無須監控，故解放軍和武器製造部門在預算緊縮情況下大力尋求武器輸出，但為確保該活動不致對外交關係造成衝擊，在美國強力施壓下，中國國務院和中央軍委在一九八九年九月成立軍品貿易領導小組，該組織雖在一九九八年撤除，但在外交部和外貿部成立類似控制機制，此一協調機制之設置，旨在形成共識，以確保其外交與安全利益。隨著中國參與國際經濟體制日深，外經貿部在外交政策制定過程負責協調不同部門利益角色愈形吃重。此外，中央財經領導小組在中國參與國際經濟接軌過程中亦負責跨部門協調工作。<sup>94</sup>

### 三、決策專業化

一九九〇年代以前，中國安全政策主要環繞在戰略聯盟、戰爭與和平的大議題，加上毛澤東、鄧小平由於過去個人革命經歷，故在安全決策上擁有高度個人權威。所以，在傳統上，對中國之決策分析基本假定財政與官僚地位乃中國政經體制權威的主要內涵，主要集中探討中共派系分布、財政轉移支付、決策者個人權威及政策影響力，故將中國高層領導及各官僚部門關係定位為上級對下級的命令模式（command model），或是討價還價模式（bargaining model），探討中央權威弱化及分散化下中央與地方及各部會間權力互動交換本質；但卻忽視權威的第三個來源，即資訊的控制權，尤其下情上達及部門資訊流通在決策分析中至為重要，此影響高層領導政策協調。中國之所以能主導宏觀調控，開展國防建設，推動大國外交，從事各類基礎建設，關鍵在於中央擁有地方及各部門無法掌握或壟斷的關鍵性資訊、專業人員，資訊的分配和專家乃形塑部門決策程序與權威的重要因素。<sup>95</sup>

而一九九〇年代大規模殺傷性武器擴散、全球暖化到國際貿易體制等等都是安全決策範疇，使得中國總體安全政策脈絡與管理，相較於毛澤東及鄧小平時期更加複雜，需要更多專門知識。尤其中國參與國際組織需要更多專家，新一代外交政策專家需具備諸如軍控、國際金融、貿易和環保領域的國際規範與概念。故李侃如表示，隨著改革的深化，決策日趨專業化，專業部門在制定國內外安全政策時不可或缺。<sup>96</sup> 藍普頓（David M. Lampton）指出第三代領導人日益倚重外界

---

<sup>93</sup> David M. Lampton, op. cit., pp.15-19.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Nina P. Halpern, “Information Flows and Policy Coordination in the Chinese Brueaucracy”, in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, op. cit., pp.125-148.

<sup>96</sup> 同註 90，頁 314-316。

決策建議及資訊，據以從事戰略評估。<sup>97</sup>

一九八〇年代初期，趙紫陽在不調整既定部門之指揮管制關係前提下，在國務院轄下設立政策研究機構，從一九八〇年至一九八八年陸續成立經濟研究中心、科技經濟研究中心、價格研究中心、經濟立法研究中心、農村發展研究中心、國際研究中心，其主要任務乃作為跨部門主體，從事較長期的規劃與研究，參與年度及五年工作計畫，對政策問題提供整合觀點，並對國務院提供諮詢。

在一九九〇年代中國安全決策依賴專業官僚提供專業資訊更深，大量晉用專業精英，根據中國官方統計，一九八九年共有 455 萬名政府官員，其中僅有 23 % 接受過高等教育；但一九九八年國務院政府官員中有 60 % 接受過高等教育，且大部份乃自然科學和機械工程背景；就中央委員年齡及學歷加以比較分析，在一九八二年有 55 % 中央委員接受過高等教育；但一九九七年「十五大」選出的新任中委會規模擴大（346 位委員和候補委員，「十四大」為 319 位），教育水準也較為提高，具有大專教育者為 72 % 高於「十四大」的 61 %，有更多的技術官僚（56 % 比 40 %），彼等擁有工程、科學、金融或管理方面中等以上訓練。<sup>98</sup>專業精英在中央書記處分配比例特別明顯，其中有 6/7 的成員經過訓練的工程師。一九九七年「十五大」選出的政治局成員中，一九四九年以後入黨者佔一半；70 % 具大專學歷，3/4 的成員是工程師或具資深工程師背景，大都能使用外語；彼等傾向在既有體制內作細微的、技術的調節，而非激進的、全新的變革，偏好以理性和客觀的方法解決問題。<sup>99</sup>

在一九九〇年代中國陸續建置智囊研究機構，向高層領導提供政策建議，成為決策資訊流動和高層政策協調重要管道，中央領導階層可避免對經管部門之資訊依賴，如上海台研智囊將相關研究建議提供高層領導參考，可跳脫北京社科院台研機構單一政策研究管道及建議的侷限性。<sup>100</sup>此外，汪道涵常提供江澤民閱讀參考書目，引介理念，同時上海知識界亦透過某些管道提供建議、諮詢，作為江澤民吸收新資訊管道，具有導引政策變遷之效，故江澤民時期相關決策由革命政治家主導向專業技術官僚參與方向變遷。中國外交部人員專業取向增加，在相關決策並尋求外部諮詢，如外交部增加軍控部門，外交部逐漸參與武器出口相關決策，尤其對輸往敏感地區之先進武器，外交部參與高層協調日益制度化，各部

<sup>97</sup> David M. Lampton, op. cit., p.8.

<sup>98</sup> 波姆 (Richard Baum), 「江澤民掌權-十五大與其後續發展」, 同註 1, 頁 40-43. Minxin Pei, "Political Change in Post-Mao China: Progress and Challenges", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp.291-302.

<sup>99</sup> 同註 71, 頁 46-49.

<sup>100</sup> Kenneth G. Liberthal, op. cit., pp.13-15.

門間為爭取部門利益不斷引進相關專家提供諮詢。<sup>101</sup>

各類研究機構及所屬智囊的主要任務在於回應中央領導之指導，提供決策資訊、政策建議、啟發相關部會的政策走向或徵詢其他部會，在決策過程中，研究機構人員負責提供外部資訊，轉換資訊流向，避免部會壟斷專家及資訊，並從跨部會角度出發，進行政策研究，促進政策協調性政策。研究中心雖未轉換官僚部門內的權威結構，但擁有獨立研究經費與資源，可與國內單位簽約，或與國外研究機構進行合作交流，唯各研究中心仍缺乏正式權威與資源，無法與其他部會進行討價還價，故需採取說服作為，或透過委託研究方式交換其他部會之支持，而個人聯繫關係網路亦為部會對研究中心支持的主要原因。而各個研究中心與高層領導人間存在競爭性說服（competitive persuasion），而非指令（command）或議價（bargaining）關係，僅當高層領導人接受某一研究中心之建言，該中心才有可能影響政策執行的性質，進而影響其他部會的官僚行為，其關鍵在於個人關係與專家分析能力。至於政策產出後能否順利執行，則有賴高層領導政策協調能力。<sup>102</sup>

總體而言，自一九八〇年代以後，各個研究機構及相關智囊在高層領導的威脅認知及政策選擇方面扮演重要角色。在威脅認知方面，如胡鞍鋼所任職的中國科學院國情分析小組，該小組專門為中共中央改革開放提供理論依據，該中心第一號國情報告題為「生存與發展」，緊扣當時的形勢需求，以人口與環境為主題，就人口繼續膨脹與迅速惡化，就業負擔沉重；農業資源日益緊張，接近資源承載極限；自然生態日益惡化，環境污染迅速蔓延；糧食需求迅速擴張，糧食增產舉步維艱等四大制約中國現代化進程的長期存在問題進行分析。「生存發展」概念已經成為一九九〇年代中共高層習慣用語，在各種文件和領導講話中反覆運用，第一號國情報告成為政府參考的範本。胡鞍鋼與王紹光曾共同完成中國國家能力報告，該報告分析中國財政汲取能力、宏觀調控能力、合法化能力、強制能力，建議中國政府應通過制度創新，實行中央與地方分稅制計畫，扭轉中央財政不斷下降，宏觀調控能力逐漸弱化的頹勢。一九九三年八月廿六日新華社報導中國將實行分稅制，證明胡鞍鋼等人的建議獲得中共中央認可。一九九三年十一月中國共產黨十四屆三中全會正式決定，從一九九四年一月一日起，正式實行中央與地方分稅制，採行統一稅制稅率。「中國國家能力報告」成為一九九四年以後中國財稅體制改革的重要背景和參考依據。另外，胡鞍鋼所著「中國走向廿一世紀的十大關係」乙文，從不同角度探討中國在現實與未來發展過程中所要面對和

---

<sup>101</sup> David M. Lampton, *op. cit.*, pp.4-7.

<sup>102</sup> Kenneth G. Libenthal, *op. cit.*, pp.13-15.

解決的尖銳矛盾，其研究論述受到高層重視，並納入改革部署。<sup>103</sup>

針對中國的政治體制改革相關論述，王滄寧受到汪道涵及吳邦國、江澤民等政治領導人器重，吳邦國在擔任上海市委書記時，曾請王滄寧擔任政治顧問。王滄寧之所以進入北京係因黨的改革開放政策需要借鑑他的理論，一九九五年王滄寧調到中共中央辦公廳政策研究室時，第一件任務是參與起草黨的十四屆五中全會文件，王滄寧是十二大關係的起草人之一，他負責重要論點的提出工作，這十二大關係精確論述中國所面臨的任務及需要解決的問題。王滄寧並參與「十五大」文件的籌備和政治體制改革部分的起草工作。此外，江澤民在訪美時背誦獨立宣言乃受王滄寧的啟發，藉此讓世界用另一種眼光看中國和中國領導人。<sup>104</sup>

一九九一年十二月十一日人民日報刊載何新與日本經濟學家矢吹晉論世界經濟形勢與中國經濟問題的談話錄，當時中國高層官員王震、李先念、薄一波、王任重及丁關根等人對何新的主張給予高度評價。<sup>105</sup>

在中國經濟改革的過程中，經濟理論界往往出現激烈爭論，當某一種經濟觀點佔上風，就容易被政府高層接受。中共「十四大」、「十五大」的重要改革構想與用語，大都是吳敬璉、蕭灼基、劉吉、厲以寧、胡鞍鋼等人多年研究的主題與建議，如「股份制」、「以社會主義公有制為主導，允許多種所有制並存」等主張。在「十五大」之後，吳敬璉所主導的課題組完成關於國有企業戰略性重組的總體方案設計，中共中央開始進行四十多萬國有企業改組。當中共各階段改革目標確立時，輿論稱頌中共中央主要領導人的英名決策，但背後凝聚多少幕後英雄的心血。<sup>106</sup>

中國逐步參與國際軍控領域相關談判，由於軍控和裁軍議題專業性高，非少數高層領導知識範圍所能及。但高層領導僅針對全面禁止核試驗條約（CTBT）簽署等問題，以及各部門出現爭議時才介入或做出裁決。外交部於是針對禁止核武、星戰、化學武器等議題，從國防科工委和物理工程學院、應用物理研究所等單位引進專業技術人才，召集跨部門會議或共組代表團參與日內瓦裁軍會議。到一九九〇年代中期，軍控談判已發展出標準作業程序，軍控知識社群決策影響力日增，且業已發展制度化的國內外聯繫管道。一九九七年外交部設有軍控裁軍大

---

<sup>103</sup> 同註 38，頁 176-195。

<sup>104</sup> 同上，頁 1-36。

<sup>105</sup> 何新主張經濟利益乃世界各國及各種勢力的政治取向，並申明為祖國和民族謀利益應作為一切學術活動的最高宗旨。同上，頁 92-106。

<sup>106</sup> 厲以寧在 1980 年開始倡導股份制，直到 1990 年 12 月 19 日上海證券交易所、1991 年 7 月 13 日深圳交易所相繼成立，股份制被政府高層認可並完全接受，納入中央文件。在十一年間厲以寧一直為推行股份制進行論證，其也由一個布衣知識份子，逐漸上升，進入高層決策諮詢階層，官至副部級，擔任全國人大常委、全國人大財經委副主任等職務。同上，頁 73-173。

使與專門機構，在參與武器出口相關部門中以外交部軍控和裁軍司最具參與談判經驗。一九九八年國防科工委裁撤納入國務院體系，接受文人領導，負責國防生產，原軍方任務轉由總裝備部負責，其編制內人員部份具有國際經驗；總裝主導軍控、非擴散、裁軍等議題之研究，指派談判代表，並向總參和軍委提交建議；在核工業導彈技術和傳統武器輸出執照上提供諮詢，影響軍委和國務院相關政策。<sup>107</sup>中國內部軍控專家社群正在萌芽階段，並與西方互動，在決策參與上，仍屬少數，中國物理工程學院、中國航天公司、總裝備部、國防科工委參與軍控裁軍計畫據估計至少有 100 人參與。<sup>108</sup>中國談判代表與軍控專家與西方政府和學者專家接觸過程引進另類軍控觀點，支持合作安全概念，使中國參與非擴散和軍控建設性對話出現可能性，其內部意見更加多元，專家有更多參與決策的機會參與軍控談判，並逐漸內化使中國決策階層接受。<sup>109</sup>透過知識社群的仲介，中國領導人亦逐漸認知多邊安全對話有助提升中國安全，一九九四年以來，中國官方對東協區域論壇之論述，亦採取集體安全語言，此代表這類接觸對安全環境的詮釋及新安全觀的形成已產生影響，並使僵化保守觀點出現轉化跡象。<sup>110</sup>

## 第五節 地方政府之角色與地位

中國中央政府在對外政策上雖仍擁有絕對權威，但隨著中央經濟決策權下放，地方政府亦積極參與全球經濟，開闢對外聯繫管道，涉入外交事務活動。一般而言中國省級領導人大都非外交事務專家。此外，中國中央政府對地方參與對外活動亦有所規範，依據規定省長每年有乙次外訪的機會，且每次不得超過兩週。但省級領導人基於招商引資之公關行銷策略考量，積極透過對外關係之開展，以擴大其影響力。在相關活動中主要透過各省駐京辦公室協調招商引資之公關事宜；此外，亦運用非政府組織如人民友好協會等機制擴展對外關係，在一九九六年中國大陸 12 個沿海省份在處理涉外事務上，每省平均花費約 4000 萬元人民幣。<sup>111</sup>

省級政府基於地緣及交通運輸成本等因素考量，往往積極與周邊國家發展經貿關係，但因各省地理位置、資源稟賦不同，故發展戰略迥異；中國沿邊省份參與邊界劃定及貿易議題日深，省級政府積極與周邊國家進行互訪與交流，使中央與地方互蒙其利。以重劃國界及邊境控制管理等事宜為例，中國中央一般指定

<sup>107</sup> Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, op. cit. p.16.

<sup>108</sup> Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, "China and Arms Control Institutions" in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., op. cit. pp.113-115.

<sup>109</sup> Elizabeth Economy Michel Oksenberg, loc. Cit.

<sup>110</sup> Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, op. cit., pp.115-117.

<sup>111</sup> Peter T.Y. Cheung and James T. H. Tang, "The External Relations of China's Provinces", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., op. cit. pp. 91-106.

地方當局負責，如透過雲南與緬甸討論湄公河三角洲計畫，一九九六年廣西直接與越南協商邊境貿易事宜。此外，地方亦透過頒予榮譽市民證書等手段加大統戰運用，強化招商引資力度，一九九五年上海市長每日均有接訪外賓行程安排，江蘇當年計有 13 萬外國訪客及 400 個部級以上代表團到訪。一九九四年山東便在 17 個國家建立 64 個據點，87 個海外公司，投資建立 115 個海外工廠。而各省雖然競相招商引資，但仍合作以擴大影響力。總而言之，各省無不藉外訪活動積極進行招商引資。<sup>112</sup>儘管省和次國家角色在外交政策制定上，並無政策操弄空間，但其可透過改變地方經濟政策，調整對外經濟關係，回應亞洲金融危機及中央政策之衝擊，如在未經中央批准的情況下仍單獨提高出口退稅率。此外，廣東未獲對外經貿部批准，即對外商提出諸多優惠措施，鼓勵私營企業直接出口以增加對外貿易量及出口效率。廣東並在一九九七年調整發展戰略，將招商引資工作拓展到東亞以外地區。而福建則允許外資企業轉型為外貿公司，以活化出口，並允許外貿公司留存外匯，以降低匯兌風險，此一做法最終可能形塑中央政府的未來對外政策內涵。<sup>113</sup>

中央政府透過省級對外交流活動等非正式外交運用，獲得重大外交成果，如一九八九年中國因天安門事件受到各國制裁，然朱鎔基在當時仍以上海市長身分訪美歐等地。一九九一年便有八個省級領導赴加拿大訪問，有效突破各國制裁。而中國與南非建交，主要亦透過對外人民友好關係協會帶領省級領導赴南非訪問，並透過海南省及北京市等地方政府之邀訪，有效突破南非與台灣的正式外交關係；而山東與遼寧與南韓經貿互動促成中韓外交突破。另中國為報復法國對台灣輸出幻象戰機，抵制法國公司在廣州之地鐵招標並關閉法國在廣州的領事館。<sup>114</sup>

故總體而言，一九九〇年代中國中央政府在總體對外安全政策上雖仍具有絕對控制權，但各省參與外事活動急速增加，在拓展對外關係上，中央與省級已發展成夥伴關係，省級政府的涉入對中國整體外交行為已產生一定影響力。<sup>115</sup>

## 第六節 民族主義與決策

喬夫認為民族主義乃驅動中國對外政策最堅強有力的因素。<sup>116</sup>沈大偉 (David Shambaugh) 指出，中國的政治與民族主義的狹隘與防衛特性顯示，中國不願也

---

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Thomas G. Moore and Dixia Yang, "Empowered and Restrained: Chinese Foreign Policy in the Age of Economic Interdependence", in David M. Lampton, ed., op. cit, p.212.

<sup>114</sup> Peter T.Y. Cheung and James T. H. Tang, op. cit, pp.91-106.

<sup>115</sup> Ibid., pp.106-119.

<sup>116</sup> 同註 66，頁 122-126。

很難加入現行的國際秩序中。<sup>117</sup>中國社科院美國研究所資深研究員王緝思表示，雖然中國的民族主義情緒已經抹黑美國在中國的形象，但中國的外交政策實際並未受到他們的影響，因為北京對美國的態度係源自中國內部目標與需求。<sup>118</sup>在一九九〇年代，中國積極與世界接軌，參與國際體系運作，而在全球化浪潮下，中國的民族主義在安全決策制定上扮演何種角色，乃本節分析之重點。

安德森指出，早在現代西方民族主義傳入中國之前，中國人早就有類似於民族的想像，民族是理想化的人民群體；但對中國而言，嶄新的事物不是民族這個概念，而是西方的民族國家體系，國家是這個人民群體自我實現的目標和工具。中國以人權特殊性的內涵對抗群眾語言的民族主義，以反霸、反帝國主義自居。從中國各級領導人的相關論述可以發現，中國共產黨歷來將民族主義作為一種工具，如一九三〇至一九四〇年代中國共產黨在對日作戰期間與國民黨之互動，尤其當其政權面臨內外困境時，往往藉由民族主義鞏固政權，一九七〇年代末，鄧小平推動改革開放，提出四個現代化，若從歷史脈絡分析，我們可以發現一九八〇年代中國河殤創作，雖然繼承五四傳統，著重民主與科學的啟蒙，傾向世界主義，但其乃透過民粹主義運作，充分利用國家或象徵性屈辱的民族情懷，發動民眾支持對西方改革開放，透過與傳統的決裂，重塑種族認同，但鄧小平較務實，將該情懷導向經濟改革，民族主義乃鄧小平在一九七〇年代推動改革的主要動力，改革開放雖以西方經濟模式作為現代化目標，但並非代表民族主義情緒不再，鄧小平一個中心兩個基本點的要求，主要內涵在於吸收西方長處，但拒絕接受其所認為有危害的一部分，故有反精神污染、反資產階級自由化及反和平演變等運動，亦即打開窗戶但防止蒼蠅進入。一九九〇年代中共刻意將共產黨和民族結合，成為民族先鋒隊，取代過去做為工農先鋒隊的內涵。全民下海經商的浪潮，同樣是民粹，一九九〇年中國主義情緒表達既非新的形式亦非舊理念的回復，而是先前情緒的一種轉換。<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> David Shambaugh, "Containment of Engagement of China? Calculating Beijing's Responses", *International Security*, Vol. 21, NO.2, Fall 1996, p.209.

<sup>118</sup> Zahmay M. Khalilzad, Abram N. Shulsky, Daniel L. Byman, Roger Cliff, David T. Orletsky, David Shlapak, and Ashley J. Tellis 著, 吳福生譯, 《美國與崛起中的中共戰略與軍事意涵 The United States and a Rising China Strategic and Military Implications》, 台北: 國防部史政編譯局, 民國 89.10, 頁 63。

<sup>119</sup> 安德森 (Benedict Anderson) 指出，想像民族還需要另一個社會結構上的先決條件，也就是資本主義、印刷科技與人類語言宿命的多樣性三者的重合。故其認為美洲的殖民母國對美洲殖民地移民的制度性歧視，使當地歐裔移民的社會與政治流動被限定在殖民地的範圍之內，於是將殖民地想像成他們的祖國，將殖民地住民想像成他們的民族。故安德森認為第一波所創造出來的民族主義是美洲模式，是一種非以語言為要素的民族主義。而一八二〇年以後出現於歐洲的第二波民族主義，卻是一種群眾向的語言民族主義，一方面美洲和法國革命將民族獨立與共和革命的模型擴散到全歐各地。一方面十六世紀歐洲向全球擴張與地理大發現造成文化多元論在歐洲興起，而

中國人在一九九〇年代不但積極找尋國家的國際地位已經提昇的證據，如中國民眾赴海外參訪，每當導遊或其他陪同人士介紹當地國的重大建設或成就時，這些遊客常常以偉大的祖國也有相同的建設以對。但在此同時，面對其他國家對中國綜合國力提升、經濟快速成長、國防預算增加及軍事現代化成就之報導或評論時，卻又認為其他國家擔心這種發展，並企圖抑制中國，這種對國家發展充滿信心，但對外界之高度評價又感到恐慌的心理急遽上升，增加中國領導人在進行國際交涉時捍衛國家尊嚴與主權的壓力。<sup>120</sup>

一九九五年中國青年報對抗戰勝利五十週年調查發現，87.7% 民眾認為美國對中國不友善；57.2% 民眾對美國採否定評價；85.4% 民眾認為美國在波灣採取之軍事行動乃基於美國自身利益；一九九九年美國誤炸中國南聯使館之後對北京、上海、廣州、武漢、蘇州、保定等地青少年的調查，在對各國好感程度調查上美國排在法國、新加坡和日本之後，但惡感排名上美國卻居首位，其後是日本和越南；一九九六年調查顯示，對日本一詞的觀感與認知，有83.9% 的年輕人會聯想到南京大屠殺，81.3% 的年輕人認為日本拒絕承認入侵中國，在一九九九年一項調查顯示民眾普遍認為日本有入侵中國霸權野心。<sup>121</sup>

在蘇聯瓦解及共產主義意識形態崩潰之後，中國領導人首度面臨中國成為崛起中的超級強國，而非在兩大強國政治遊戲中的次要角色，中國也從過去強調赤化全球的任務改變為關心其在世界中所扮演的角色。隨著共產主義意識形態衰微，民族主義成為中國共產黨意識形態合法性的重要內涵，中國重新塑造新的想像共同體，其想像源自於中國認為自己總是陷於被侵犯的危險中，經常思憶過去受過去受帝國主義壓迫的恥辱，此一認知妨礙中國在世界中扮演應有角色的機會。而軍隊將自己視為中國領土利益和國家光榮的保護者。<sup>122</sup>一九九三年，銀河

---

閱讀階級適時出現，成為民族語言出版品的消費者，民族獨立、共和革命與民族語言理念的結合遂在十九世紀前半的歐洲孕生一波民粹主義性格強烈的語言民族主義。第三波民族主義是對第二波群眾民族主義的反動與模仿，即所謂官方民族主義 official nationalism。第四波民族主義就是一次大戰以後的亞非洲殖民地民族主義對帝國主義的反彈，以及對先前百年間先後出現的三波民族主義經驗的模仿與盜版。而第四波關於殖民地民族主義的解釋，安德森認為殖民地官方民族主義的源頭並非十九世紀歐洲王朝國家，而是殖民地政府對殖民地的想像，透過制度化 Institutionalization 和符碼化 codification 的過程將自身對殖民地的想像轉移到殖民地人民身上，並形塑他們的自我形象。殖民地政府遠在當地的對手出現在歷史當中之前，就在想像這些對手，人口調查對人的抽象量化或系列化，地圖最終將政治空間識別標誌化，博物館的普遍、世俗的系譜建構，三者以彼此相關的方式，促成殖民政府想像的成形。班納狄克·安德森( Benedict Anderson )，著，吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散佈( Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of nationalism )》，台北市：時報文化，民 88 年，頁 Xviii-Xix。

<sup>120</sup> 同註 90，頁 316-322。

<sup>121</sup> Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, "The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does public Opinion Matter?" in David M. Lampton, ed., op. cit, pp.160-162.

<sup>122</sup> 同註 66，頁 122-126。



號事件期間，據報導有一百一十六位解放軍高階軍官聯合致函鄧小平及江澤民，該信呼籲中國中央調整過去對美採取「容忍、包容、妥協」的政策立場，要求立即召開擴大政治局會議，並希望中國中央採取強硬的對美政策；一九九三年五月一日，再度有報導指出五十多位將領上書，由四位八十多歲的退役將領親自送給鄧小平，信中呼籲中國調整對美政策，以免步入前蘇聯的後塵，造成國家分裂及社會動盪，導致中國民族認同瀕臨崩潰。並建議採取適當措施抵制美國霸權作為；再則，如總參曾研提報告，要求考慮建立全球反霸統一戰線；一九九四年軍隊對英國介入香港、美國對台軍售等問題曾提出質疑，並列出外交部卅項罪狀。<sup>123</sup>

中國領導階層於一九九〇年代初期創立一個中央宣傳思想工作領導小組，以提高中國媒體處理國際問題時的警覺，這個極端保守的反美團體於一九九六年研擬許多備忘錄，明顯地影響用來討論美國的意圖及美中關係之詞彙，這個小組的主要成員非常積極地回應美國對其違反人權的指控。中國領導人以誇張的民族主義言詞回應並不令人訝異，因為他們擔心一旦因循苟且地接受外國譴責或對台灣及其他領土的主權宣示有所讓步，將遭到嚴厲的內部批判。在處理經濟安全相關議題上，國營企業及其部會監督者，極力主張政治領導人應對國企員工及中國農業提供實質保障，以防止外國爭取未來的國內市場，彼等強調如不能滿足其需求，將會因失業問題造成政治不安定，農業部門亦有類似的主張，中國當局於一九九四年二月十九日批准具有保護主義色彩的汽車發展政策，就是受到這種壓力的結果。

綜觀一九九〇年代，中國曾積極操作民族主義情緒，動員民眾支持中央決策，台灣問題、人權問題、貿易磨擦、大規模殺傷性武器擴散等議題之矛盾，成為中國官方挑起中國大陸民族主義情緒的素材。一九九三年美國代表要求中國領導人在人權領域讓步，中國領導人表示一旦讓步將無以昭告民眾，因為民眾會認為中國決策制定乃以美國總統意見為意見，此將使政權被推翻。在對台政策更是如此，在對台策略上往往寧左勿右，因為如此一來即使政策失敗亦有合理性，但若讓步將被下一代人視為歷史罪人，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。<sup>124</sup>

外界密切關注在中國權力繼承尚未制度化之際，權力競爭者可能會利用台海與南海領土主權爭議，挑起民眾的民族主義情緒，藉以凝聚各方支持並弱化對手的支持度，而殘餘的左派分子與崇尚民族主義者在中國領導權不穩且急於獲取

---

<sup>123</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, *op. cit.*, pp.43-44.

<sup>124</sup> Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, *op. cit.*, p.172.

支持的情況下，可能與共軍結盟，而將領土主權、國家安全與經濟利益聯結起來，屆時共軍政策影響力及武器裝備需求將大為提昇。<sup>125</sup>中國可能成為國際軍控體制的麻煩製造者，或再度與鄰國發生爭端。<sup>126</sup>

## 第七節 共軍的決策影響力

黨指揮槍乃中國對軍隊控制的根本性原則，自中國共產黨建黨以來，中共中央透過政委、黨委和紀委等體系對軍隊進行嚴密監控，中國共產黨透過對共軍高層領導任命對軍隊進行控制，共軍軍級以上部隊調動須經由中央軍委主席批准，師級由總參和軍委批准，團級由地區黨委批准、營由軍級黨委批准、連由師級黨委批准。總政對共軍人事任命擁有發言權，其權力有如黨的組織部，但與高層領導及將領的個人關係仍為主要拔擢的考量因素。在中國，軍隊可合法參與政治運作，代表解放軍利益，介入資源分配競爭，並影響政策決定，有時則扮演否決角色。軍隊是否介入政治鬥爭，端視黨內政治運作是否正常化，黨內是否出現重大衝突情況或精英衝突等危機情況而定。尤其中共中央領導可與軍師級建立直接的聯繫管道，且派系成員彼此形成利益共同體，參與政治的可能性大增；當中央政府出現領導危機權威關係模糊時，雖然共軍不致質疑黨指揮槍，但可能受派系政治影響，質疑誰來指揮黨，軍事力量可能受制於派系或個人政治目的，共軍為回應黨鞏固政權的召喚，因而介入國內政治鬥爭，其介入時往往非黨軍衝突，而是黨內出現政策辯論與紛爭之際。<sup>127</sup>在毛澤東和鄧小平時期，共軍因服從毛澤東和鄧小平命令介入政治，故共軍並非獨立的政治行為者。<sup>128</sup>

喬夫認為共軍具有自主性觀點且其與黨的利益出現爭議時，乃造成黨軍衝突的基礎。如趙紫陽在一九八九年學運期間，表面上具有黨內權威，可以命令共軍，但當時鄧小平擔任中央軍委主席一職。<sup>129</sup>而北京軍區第三八軍軍長曾拒絕開赴北京。<sup>130</sup>故波雷克（Jonathan Pollack）認為，共軍是中國內部的一個王國，個人化勝於制度化。<sup>131</sup>共軍的整體決策仍缺乏制度化，如一九八九年戒嚴的決定並非程序性機制所完成，且戒嚴令由李鵬及陳希同等發布而非軍令體系；當時北京軍區的忠誠度受到質疑，故從濟南、瀋陽調遣部隊進入北京軍區。<sup>132</sup>

---

<sup>125</sup> Allen S. Whiting, "Chinese Nationalism and Foreign Policy After Deng", *The China Quarterly*, 142, 1995, pp.295-316.

<sup>126</sup> 同註 2，頁 217。

<sup>127</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.25-27.

<sup>128</sup> 同註 66，頁 130。

<sup>129</sup> Tai Ming Cheung, op. cit., p.79.

<sup>130</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.25-38.

<sup>131</sup> Kenneth G. Lieberthal, op. cit., pp.17-18.

<sup>132</sup> Jonathan D. Pollack, Structure and Process in the Chinese Military System, in Kenneth G. Lieberthal,

在毛澤東時期，共軍毫無保留地支持其政策；毛澤東以其革命經歷可以將共軍當作自己個人權力基礎，毛澤東個人的權力需求可獲得共軍正面回應，共軍代表可以在內部會議提出反對觀點，但當毛澤東對政策拍板定案後，軍隊不得對毛澤東之決策權威提出挑戰。在共軍的權威及運作體系中，講究個人關係甚於專業規範，所以在政府的行政和經濟領域共軍享有許多特權，在中共「九大」，軍人在政治局及革命委員會所佔的比例分別為 13/25,20/29，中共「九大」選出的中央委員有 45 % 乃共軍現役軍官，表示當時中國的政治體制幾近是一個軍人領導而不是黨領導的政府，儼然是一個準軍事政體。<sup>133</sup>

鄧小平主政初期，其領導權威並非完全不受挑戰，但由於其個人主導的改革開放政策取得重大成就，個人領導權威日益鞏固，鄧小平在共軍的地位，有助於抑制各戰區指揮官的需求，故儘管軍隊財政惡化的抱怨時有所聞，但國防預算自一九八〇年代或多或少被凍結，軍方領導人並沒有作出任何對鄧小平不利的事情。一九八二年之後共軍出任中共中央委員的比例逐漸下降，在「十二大」時，只有 16 % 的中央委員是共軍現役軍官，「十三大」時軍人佔中央委員比例為 13 %。<sup>134</sup>

江澤民出任中央軍委主席在制度上乃中國的三軍統帥，但缺乏軍事經歷，共軍領導仍然維持傳統上對黨的效忠，然和毛鄧時期那種直覺反射式的支持不同。軍隊絕對不同於其他的組織，高階軍事將領與政治元老的人際關係非常緊密。在江澤民接任總書記初期，鄧小平辭去其他職務只留中央軍委主席，而力求年輕化的「十三大」中八十歲的楊尚昆仍負責軍事事務，年屆七十應該退休的劉華清和張震在「十四大」仍擔任領導職務等事實中可以佐證。雖然「十五大」將軍方代表排除在政治局常委之外，被認為朝向文人領導跨出一大步，但充其量只是發展的一部分，十五屆中共中央政治局新增遲浩田和張萬年兩位軍方代表，符合成員以七十歲為上限的趨勢；而鄧小平的親信王瑞林也在中央軍委會中取得一席，儘管朝向軍事專業化是無疑的趨勢，舊的習慣仍是不容易消失。<sup>135</sup>

江澤民沒有軍方背景、軍方經驗、軍隊事務知識、與軍隊各部門領導之關係，缺乏毛鄧般個人權威（個人特質、過去成就和關係網絡）的三個重要來源，為保有權力，江澤民需要軍事武力以資領導中國。故江澤民不能依賴軍隊會自動支援

---

David M. Lampton edited *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, USA, University of California Press, 1992, pp.148-180.

<sup>133</sup> 同註 2。

<sup>134</sup> Mel Gurtov, Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.35-37. ; Jonathan D. Pollack, op. cit., pp.148-180.

<sup>135</sup> 特威斯(Frederick C. Teiwes),「追求穩定的坎坷路：鄧後的繼承、制度化、統治能力和正當性」, 同註 1, 頁 96-97。

他，尤其當政治危機時若缺乏軍方支持則江澤民的政治地位不穩固。<sup>136</sup>

在江澤民主政初期，民族主義成為驅動中國對外政策最堅強有力的因素，而軍隊將自己視為中國領土利益和國家光榮的保護者，此種自我形象與自豪和愛國主義是密不可分，江澤民必須聲明其是標準的民族主義者。冷戰後，國際情勢變遷和蘇聯的瓦解，美國在太平洋的力量下降，造成中國戰略的變動，賦予共軍領導權新的任務。讓中國有全新的機會對鄰國進行積極的外交政策，新的民族主義和共軍能力的增強，增加中國以武力介入衝突的可能性，江澤民政權對於穩定的外部環境有強大的渴望，但台灣仍是潛在的衝突點，中國主權和國家榮譽的核心問題加上軍事武力混合成一個爆裂物，引領共軍進入政策制定的核心，共軍相信自己必須確保中國堅定的民族主義立場，並以軍事行動終結台灣獨立的企圖，在此權力繼承階段，軍方對高階政治和政策的影響力最為明顯。<sup>137</sup>江澤民為確保其爬上政權的頂峰，需要軍方武力的支持，延續其統治的有效性。江澤民必須向共軍領導退讓，以取得政治支援，使共軍領導獲得不尋常的政治影響力。自「十四大」以來，軍人出任中央委員的比例與一九八二年之後逐漸下降的趨勢相左，「十四大」時軍人佔中央委員比例為 46/189 佔 24%，軍事代表漸增的趨勢延續到「十五大」，第十五屆中央委員中有 42 位現役軍官擔任中央委員，佔全體中央委員 27.1% 與 20 位候補委員 13.2%（總計為 22%，比十四屆的 18% 高）。<sup>138</sup>主要在於一九八九年天安門事件以後，中國為避免蘇聯瓦解及東歐共黨政權垮台歷史在中國重演，軍費逐年提高，一九九二年鄧小平南巡，爭取軍方支持，「十四大」中央委員中軍方代表的名額比例增加，一九九四年十九名軍事將領獲拔升上將，在此同時，中共中央要求共軍加強政治教育，以確保軍隊忠誠，軍方政治能見度大大提高，共軍成為中國反和平演變的主力。波灣戰後，共軍獲得 300 億人民幣之研發經費，當時楊尚昆表示，中國應加強戰術核武、先進戰機及巡防艦之採購及研發。在此同時，共軍積極參與國家經濟，而針對區域衝突及有限局部戰爭需要，積極加強海空軍建設。<sup>139</sup>

江澤民身為中央軍委主席的地位賦予他重要權力，軍委主席乙職所掌控的工具及其位置代表共軍的利益，江澤民透過支持軍方利益和高階將領任命權，充分滿足共軍現代化的資金和各類條件需求，以強化解放軍對其支持。自劉華清及張震之後，共軍高階領導人不再出任政治局常委，但江澤民廣泛地讓共軍有充足

<sup>136</sup> 同註 66，頁 114-118。

<sup>137</sup> 同上，頁 122-126。

<sup>138</sup> 羅德明 (Lowell Dittmer)，「中國新領導：從分工、政治背景、與政策傾向評量」，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 49-53。

<sup>139</sup> Lu Ning, op. cit., pp.54-55.

的機會，經由政策的程序達到他們制度化的要求，共軍參與政策制定過程，表達其政策立場主要透過制度性組織活動或接受諮詢與政策協調，如遲浩田和張萬年在中共「十五大」後擔任政治局成員，張萬年並擔任黨中央書記處書記工作，負責將政治局常委的政策具體化落實到各實際執行部門，並負責管控執行進程，遲浩田與張萬年兩位資深領導成為共軍在政治局爭取利益的代表。再則，重要軍事將領亦可參與中共外事及對台工作領導小組運作，這些小組成員中至少有一名軍方代表，透過小組機制進行政策協調、溝通並提供諮詢；如遲浩田參與黨外事領導小組，投入安全政策協調工作；而熊光楷參加對台工作領導小組，扮演諮詢角色。中國對敏感地區之軍售業已衝擊到整體對外關係，故中國高層認為有嚴格管制必要，於是共軍從一九八〇年代開始派員在外事領導小組及中央辦公廳，負責協調國防與外交事務。<sup>140</sup>針對區域安全問題各軍區並固定參與相關安全決策過程，如廣州和南京軍區在對台政策上，有影響力，而其他軍區領導參與地方國防建設工作，中國海軍在劉華清主導軍事事務時期，曾積極參與南海爭議等國家安全政策制定；而一九八〇至一九九〇年代空軍在軍委會雖然缺乏代言人，但受到波灣戰爭期間美國空軍在戰爭中扮演關鍵性角色之衝擊，激發軍事現代化的需求，使中國空軍得以向俄羅斯採購 Su27 戰機，並推動汰換老舊戰機，啟動空軍現代化進程。<sup>141</sup>

在一九九〇年代共軍在進行現代化的同時，推動專業化，強化軍方的服從，灌輸服從高層命令的精神，使現代化武力可以有效運作；軍方官員逐漸遠離政治圈，阻止共軍介入政治鬥爭。有關國防建設及建軍備戰等議題，主要決策機構在中央軍委會，江澤民大都接受其他軍委副主席及其成員的建議並加以核准，共軍高階領導在純軍隊事務擁有更多的自主權。此一安排滿足雙方需求，運作平順。<sup>142</sup>共軍以不同方式表現對江澤民領導核心的支持，共軍領袖和機關經常讚美江澤民，宣示對他的效忠，並在公開的儀式中表達對他的尊崇。<sup>143</sup>

在一九九五年末和一九九六年初的台海危機中，雖然有媒體宣稱軍隊強硬派主導對台政策，控制對台工作領導小組，計畫在一九九六年三月廿三日台灣總統選舉之後攻台，並威脅中央政治局常委支持軍隊對台的好戰主張。但此一判斷明顯忽略中國在江澤民主政時期業已建構一個較常態化的黨軍關係，一方面文官對軍官保有敬意；另一方面軍官也避免經常涉入政治。一九九〇年代中共中央軍委會對諸如涉及領土和主權完整之國防和安全性議題之討論仍扮演重要角色，但由於

<sup>140</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.42-43. ; Tai Ming Cheung, op. cit., pp.85-88.

<sup>141</sup> Ibid., pp.83-84.

<sup>142</sup> 同註 2，頁 120-130。

<sup>143</sup> 同上，頁 112-114。

中國業已與大部分周邊國家簽訂邊界協定，建立軍事互信措施，提昇友好關係對話，使發生邊界戰爭的可能性大為降低。<sup>144</sup>而江澤民在政治地位日益穩固並掌控軍權後，下令禁止軍隊經商；另在處理台灣問題上非全盤接受軍方強硬訴求，江澤民與軍方關係並非如外界認知處於緊張狀態。<sup>145</sup>在一九九〇年代共軍並未脫離黨的控制，亦未成為政治鬥爭的工具。<sup>146</sup>

## 第八節 民意與決策

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，並非民主國家，加上自一九四九年以來歷經階級鬥爭、大躍進、三反、五反、反右鬥爭、四清、文革、上山下鄉等運動，造成個人自由喪失殆盡，不存在公民社會。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。但裴敏欣(Minxin Pei)認為中國在毛澤東過世的政治真空期出現一個自發(spontaneous)、無組織(unorganized)無個人魅力型領袖領導(leaderless)去意識形態化(nonideological)的非政治性的包產到戶運動(apolitical movement)，使農業生產量大增，迫使中國政府在一九八二年承認該項運動之合法性，解除國家對農村日常生產的控制，此一自發性運動有效推進經濟自由化。<sup>147</sup>

事實上，現階段中國相關決策制定已非過去僅由少數主要領導人拍板定案，尤其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，而各部門決策精英意見不一，對特定政策議題無法形成共識時，公眾輿論對中國與各國達成協議之時程亦發揮影響力。<sup>148</sup>

中國民眾對國際組織、國際重大政經事件一般均冷漠以對，但卻又深植西方列強侵侮中國的歷史記憶，此種矛盾情節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。<sup>149</sup>一九九五年就五個主要城市中國民眾對國際組織的認知進行調查顯示，大多數的民眾只知道聯合國和奧運組織的功能；另外一項事例即一九九七年對廿所大學一千位學生調查結果顯示，民眾對黨安納的理解超過

<sup>144</sup> Tai Ming Cheung, op. cit., p.79. ; Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp. 25-27.

<sup>145</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.35-37.

<sup>146</sup> Ibid., p.50. 史旺(Michael D. Swaine),「解放軍現代化對中國與亞太的影響」,同註1,頁40-43.

<sup>147</sup> Kate Xiao Zhou, "From Political Society to Economic Society: The Evolution of Civil Rights in China", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn, eds, op. cit., pp.30-36.

<sup>148</sup> Margaret M. Peason, "The Case of China's Accession to GATT / WTO", in David M. Lampton, ed., op. cit., pp. 364-367.

<sup>149</sup> Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, op. cit., pp.173-175.

柯林頓、安南和葉爾辛，甚至對國際重大事件的理解亦僅限於與中國有關的相關事務，如香港回收、鄧小平死亡、「十五大」，大學生對黨安納死亡信息之關注與理解甚至比對江澤民參加聯合國大會的理解程度還高。一九九五年中國青年報在抗戰勝利五十週年時進行民眾對主要大國之認知調查發現，87.7% 民眾認為美國對中國不友善；57.2% 民眾對美國採否定評價；85.4% 民眾認為美國在波灣採取之軍事行動乃基於美國自身利益。一九九九年，在美國誤炸中國南聯使館之後，調查北京、上海、廣州、武漢、蘇州、保定等地青少年對各國的觀感，發現這些青少年對美國最沒有好感，其次是日本和越南；一九九六年就中國人對日本一詞的觀感與認知進行調查顯示，有 83.9% 的年輕人會立即聯想到南京大屠殺，81.3% 的年輕人認為日本拒絕承認入侵中國，在一九九九年另一項調查顯示民眾普遍認為日本有入侵中國霸權野心。<sup>150</sup>

在一九九〇年代中國曾積極操作民族主義情緒，動員民眾支持中央決策，一九九二及一九九三年龍永圖、吳儀分別表示，教育人民有關入關對中國的好處至為重要，故外經貿部負責世貿組織部門官員，陸續被分別至各大學、電台、電視說明中國為何加入世貿組織，甚至有些官員一週至少趕兩場類似活動。當時各類書籍和報刊對加入世貿組織亦作正面之報導，說明加入世貿組織對中國而言利多於弊，強調入世對消費者的種種好處。上述做法主要著眼於教育公眾並尋求支持，以壓服國內反對聲浪或藉以防止在談判作出讓步時招致公眾批評。一九九三年美國代表要求中國領導人在人權領域讓步，中國領導人表示，一旦讓步將無以昭告民眾，因為民眾會認為中國決策制定乃以美國總統意見為意見，此將使政權被推翻。在對台政策亦如是，故採取寧左勿右傾向，因為如此一來既使政策失敗亦有合理性，但若讓步將被下一代人視為歷史罪人，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。<sup>151</sup>

民意訴求有強化政策主張可信度之功能，但同時亦可能限制中國政府對外政策選擇。如柯江高峰會前夕，大量出版對美正面描述之文章、書籍及相關報導，日本釣魚台燈塔事件發生時，關閉網路避免學生上街。<sup>152</sup>二〇〇二年三月朱鎔基在人大閉幕記者會上呼籲台灣勿投票支持台獨主張之總統候選人，當陳水扁當選總統時，重慶有五千名學生上街要求政府強硬回應，政府下達內參保證，中國有決心和能力在特定時刻收復台灣，但要求民眾、學生和士兵不要採取遊行、示威等過激行動，中國領導人認知群眾失控可能後果，故要求民眾專注於經濟建設。

---

<sup>150</sup> Ibid., pp.160-162.

<sup>151</sup> David M. Lampton, op. cit., pp.15-19.

<sup>152</sup> Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, op. cit., p.172.

<sup>153</sup>從一九九〇年代中國處理對外安全事務的決策觀察，民意或公眾輿論對中國對外決策是否造成影響端視中共高層在特定決策過程是否意見一致，並形成共識。當高層有共識或取得中央政治局授權時，特定政治人物在處理各項問題時不必擔心受到對手攻擊，如一九九二及一九九三年為爭取民眾支持中國加入關貿總協定，由龍永圖及吳儀主導，積極宣傳加入關貿總協定後對中國的有利影響，各類宣傳活動非常成功的，當時連計程車司機都知道。但在中國大陸支持加入世貿組織的利益是分散的，中國並不存在強大的消費組織主動倡導或響應此一要求，只能依靠政府以入世潛在利益及民族自尊作為宣傳政府入關決定的背後邏輯，爭取民眾支持中國加入世貿組織。可是入世對個別產業所造成的衝擊，尤其對應負擔入世成本者而言非常集中的。於是反對加入世界貿易組織的相關部會，藉由北京申奧失敗、中國未能成為世貿創始會員國等特定事件，激化民族主義情緒，掩飾部門利益，極力反對加入世貿組織，民眾亦開始意識到入世之後對個別產業之衝擊，甚至引發社會不穩定，故外經貿部下令減少公開討論入世議題，且相關研討均需獲得授權，以免影響中國與各國之雙邊及多邊談判。<sup>154</sup>

故總體而言，一九九〇年代中國政府曾動員民意作為處理中美關係及中國參與多邊組織談判支點，民意對中國外交政策之制定影響力日益增加，但由於中國曾經經歷百年民族屈辱，故民意常以民族主義方式表達，民意如雙面刃，民意對中國地位及發展存在矛盾的期望，一方面希望中國參與國際經濟、社會及文化活動；但同時認為此一國際政經秩序與中國利益對立衝突，尤其在中美、中日及兩岸關係上，如出現衝突時，往往激化民眾及次菁英之民族情緒，使中國決策精英難以採取妥協立場。<sup>155</sup>

## 第九節 外部施壓與決策

中國與伊朗建立密切的武器輸出關係主要基於開拓油源需求，同時考量伊朗位於蘇聯南陲，可作為中國牽制蘇聯的籌碼。自一九八〇年代起，中國即持續透過科技轉移、科技諮詢和協助建構生產設備等方式資助伊朗進行彈道導彈生產計畫。一九九五年美國要求中國中止對伊朗輸出兩座核子反應爐，一九九六年伊朗試射 C-802 反艦導彈，美國對中國精密機械公司採取制裁行動，中國外交部則聲稱對他國小額傳統武器輸出是適當合法行為。<sup>156</sup>一九九七年伊朗再次從戰機試射反艦導彈，美國強力施壓，嗣後，美國務卿歐布萊特（Madeleine Albright）和

---

<sup>153</sup> Ibid., p.173.

<sup>154</sup> Ibid., pp.173-175.

<sup>155</sup> Ibid., pp.153-187.

<sup>156</sup> 柯林頓引用兩伊武器不擴散條款 Iran-Iraq Arms Non-proliferation Act, The Arms Export Control Act, Exprot Administration Act 等，對中國施壓制裁。



錢其琛在一九九七年九月廿三日達成協定，中國保證停止進一步對伊朗軍售，江澤民和遲浩田並對美國作進一步保證。<sup>157</sup>

中國除在中東地區外，基於南亞戰略平衡，長期資助巴基斯坦發展核武。一九九一年六月美國憑藉衛星影像判讀，對中國出售 M-11 導彈給巴基斯坦，並計畫對敘利亞轉移 M-9 彈道導彈等行為進行制裁。中國主張 M-11 導彈輸出並未違反飛彈科技控制體制 ( Missile Technology Control Regime )，並認為該規範不包含短程導彈。<sup>158</sup>一九九一年九月中國同意遵守 MTCR 禁止出口射程在 300 公里且能攜帶 500 公斤彈頭之飛彈科技出口；並於一九九二年二月簽署書面協定，中國保證不對巴基斯坦等不接受安全查核國家輸出核設施，並執行一系列核出口規範。美國同意撤除一九九一年六月以來禁止中國代為發射衛星及相關科技貿易禁令，但儘管有此保證，CIA 仍指控中國破壞 MTCR 輸出 M-11 零件給巴基斯坦。於是一九九三年年中，柯林頓再度中止美商對中國之科技輸出，要求美國公司對中國之通信和電腦輸出需獲得特殊許可。一九九四年十月中國同意就 MTCR 等議題與美國簽署雙邊協定，承諾禁止短程導彈輸出，接受核武物質生產查驗，並發表聯合聲明，然一九九六年年初美國發現巴基斯坦空軍基地部署 M-11 導彈，美國再度祭出制裁手段，美國下令進出口銀行對在中國大陸之美商企業不再給予貸款保證，一九九六年五月十一日中國再度做出保證，不再出售可作為裝載核武用途之科技或裝備給類似巴基斯坦的國家。<sup>159</sup>

一九九二年三月中國簽署禁止核子擴散條約，終止與伊朗合作開發核技術，同意就 MTCR 等議題與美國簽署雙邊協定等作為，往往是美國單邊施壓的結果，並非中國自發性遵守防止大規模殺傷性武器擴散相關規範，其主要考量不遵守相關規範可能喪失美國持續給予貿易最惠國待遇，並希望美國解除對中國之科技輸出管制。

中國參與 CTBT 談判過程中，加速相關核試進程，在一九九四至一九九六共計進行六次核試，亞洲鄰國紛紛對中國施壓，如日本在一九九五年五月停止部分對華貸款。一九九六年七月中國再度進行核試，日本再度以停止對華無息貸款對中國施壓。此外，哈薩克、塔吉克、烏茲別克等國亦強烈批評中國在一九九四至一九九六年於新疆羅布泊進行之核試，並抗議如此將造成鄰國環境破壞，雖然中國認為並無證據顯示該項行為業已造成鄰國傷害，但江澤民不得不聲稱，中國

---

<sup>157</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, *op. cit.*, pp.220-222.

<sup>158</sup> MTCR 缺少多國強制或查核機制，只有美國國內法對毀約施予懲罰。

<sup>159</sup> Bates Gill, "Two Steps Forward, one Step Back: The Dynamics of Chinese Nonproliferation and Arms Control Policy- Making: Broadening perspectives and Policy But Only to a Point", in David M. Lampton, ed., *op. cit.*, pp.267-269.

充分理解中亞各國對核試對環境可能之負面衝擊之關心，於是在國際壓力下於一九九六年七月宣布暫停核試，其回應廣大非核國家之請求，並踏出參與裁軍的重要一步。<sup>160</sup>

## 小結

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，即高層領導人在建構諸如結盟、加入世貿組織、港澳台等國家戰略性議題仍扮演關鍵角色。高層領導對國家安全與國家利益有高度共識，尤其在安全領域上，中國人對外來文化之污染及外國操控壓制中國等現象尤其敏感。

中國參與安全決策的機構主要包括，政治局及其常委會、中央軍委會、各類領導小組及國務院各部會，而國安部、總參、總政等情報體系，分布在各研究機構的決策智囊與派駐海外的新聞人員，在決策資訊的提供方面扮演重要角色。

在中國的權力結構上，中央政治局及其常委會為最高權力機關，政治局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。在一九九〇年代為體現集體領導，政治局常委分別擔任國家主席、軍委主席、總書記、國務院總理、人大委員長或政協主席等職。各主要領導人實行內外對口、上下對口的統治原則，由政治局常委分管軍事、政法、行政、宣傳、統戰群團等系統。「十四大」之後，為鞏固以江澤民為核心的第三代領導集體的地位，政治局常委的職權相對強化，但政治局常委成員及政治元老認可的政策，亦必須在政治局完成包裹式的議決程序，才能正式成為政策。此外，當討論到戰爭與和平問題及有關國家重大事件與提案時，則由全體政治局成員參與。

中共中央軍委實行主席負責制，中央軍委主席乃中國武裝力量的統帥，中央軍委乃仲裁部門人事、預算、技術、資源衝突之調節場所，其真正權力源自於成員的黨內權威和地位，甚於制度本身。過去劉華清、張震、遲浩田與張萬年均透過政治局常委或政治局機制參與外交及安全決策。

中國共產黨中央及國務院基於決策和政策執行需要，在中央政治局之下設置各種分口把關的工作領導小組或委員會，以便對相關工作負起指導、監督和領導職能。各領導小組組長或副組長層級大都在中共中央書記處書記或政治局委員以上，但各類領導小組並非正式決策組織，重大決策建議仍必須由中央政治局或其常委會審批，然一旦小組成員對相關議題具有共識，屆時中共中央高層領導及政

---

<sup>160</sup> Ibid., pp.261-264.

治局之認可僅是一種形式，故其在決策過程扮演關鍵角色。此外，中共中央辦公廳在總書記指揮下，對書記處和政治局提供服務，在各領導人及其附屬系統間扮演聯絡和溝通的關鍵性角色。

在安全決策制定過程，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，各部會必須據以作出政策詮釋及策略選擇。以涉及國家安全之外交決策制定及執行為例，一般性外交事務由司級討論，形成共識後提交部長決定；對諸如軍事交流及周邊安全等涉及外交部、對外貿易和經濟合作部、國防部和國安部等跨部會之政策議題，則由外交部長或國務院外事辦負責協調，諮詢相關部會意見後，起草政策建議，並由相關部會共同簽署，呈請更高層領導人決定。

中國決策智囊主要由一些研究機構組成，如社科院各類區域研究所及國防、外交、中央軍委、總參等部門所設立的研究機構。中國決策智囊並透過赴海外教學、訪問或出席學術會議等方式，蒐集國外官員和專家之中國政策及影響中國安全問題的思想動態，上呈領導集團，部份研究組織並定期向政治局提供報告。

中國擁有一個複雜且隱蔽的情報系統，分別由國安部、公安部、總參二部、總參三部、總政聯絡部主導，該系統不斷與一些長期旅居海外或定居外國的華人發展關係，蒐集駐在國政情、高層人物動態，鼓勵彼等在駐在國國家安全或敏感技術領域發展事業，加強在海外進行政治、經濟、軍事、科技情報蒐集工作，俾為中國政府提供機密情報，以應決策所需。而中國官方的新華社、中新社或人民日報等黨政媒體派駐海外之新聞記者，必須為高層黨政官員撰寫機密的內部參考消息，此類資料涵蓋全球資訊動態，來源多樣，分發對象包括中國中央領導、外事專家、省軍級資深官員，對中國領導人安全認知建構扮演重要角色。

中國高層政治運作基本體現集體領導特質，政治局和政治局常委乃實際的決策中心，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。領導集體間對特定議題如何建立共識，取得認可，主要透過文件制定。文件形成過程便是共識和合法性建立的過程，如中發文件之頒發旨在表達集體指令，發揮對特定情況的意識形態說明與政策認可的功能。

綜觀一九九〇年代中國在參與聯合國、軍控、人權、貿易、金融等國際體制及處理台灣問題等方面，其決策展現中央權威弱化與分化、強化政策協調機制、決策專業化程度高等特點。在專業性強的安全議題，各個研究機構及相關智囊在高層領導的威脅認知及政策選擇方面扮演重要角色。如在軍控及區域安全領域，透過知識社群的仲介，中國領導人亦逐漸認知多邊安全對話有助提升中國安全。一九九四年以來，中國官方對東協區域論壇之論述，亦採取集體安全語言，此代

表這類接觸對安全環境的詮釋及新安全觀的形成已產生影響，並使僵化保守觀點出現轉化跡象。

中國中央政府在對外政策上雖仍擁有絕對權威，但隨著中央經濟決策權下放，地方政府亦積極參與全球經濟，開闢對外聯繫管道，涉入外交事務活動。而中央政府透過省級對外交流活動等非正式外交運用，亦獲致重大外交成果。各省參與外事活動急速增加，在拓展對外關係及特定安全決策上，中央與省級已發展成夥伴關係，省級政府的涉入對中國整體外交行為已產生一定影響力。

中國共產黨歷來將民族主義作為一種工具，在一九九〇年代，中國積極與世界接軌，參與國際體系運作過程中，亦曾積極操作民族主義情緒，動員民眾支持中央決策，中國民眾對國際組織、國際重大政經事件一般均冷漠以對，但卻又深植西方列強侵侮中國的歷史記憶，此種矛盾情節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。台灣問題、人權問題、貿易磨擦、大規模殺傷性武器擴散等議題之矛盾，成為中國官方挑起中國大陸民族主義情緒的素材。

在一九九〇年代共軍在進行現代化的同時，推動專業化，強化軍方的服從，灌輸服從高層命令的精神，使現代化武力可以有效運作；軍方官員逐漸遠離政治圈，阻止共軍介入政治鬥爭。有關國防建設及建軍備戰等議題，主要決策機構在中央軍委會，江澤民大都接受其他軍委副主席及其成員的建議並加以核准，共軍高階領導在純軍隊事務擁有更多的自主權。此一安排滿足雙方需求，運作平順。在江澤民主政時期業已建構一個較常態化的黨軍關係，一方面文官對軍官保有敬意；另一方面軍官也避免經常涉入政治。

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，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，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，而各部門決策精英意見不一，對特定政策議題無法形成共識時，公眾輿論對中國與各國達成協議之時程亦發揮影響力。

在中國參與國際人權及軍控體制過程中，外國的施壓制裁扮演重要角色，日本中止對中國大陸貸款及哈薩克等中亞國家對中國從事核試驗的關切，乃促成中國簽署全面禁止核武試驗條約的因素之一。而美國對中國向伊朗及巴基斯坦輸出導彈相關技術及核物資進行施壓制裁，對中國參與大規模殺傷性武器擴散扮演重要角色。而美國及東協國家對中國軍事透明度的關切，促使中國公布軍備控制和裁軍白皮書。