

# 中共政治菁英決策機制之研究：以外交 決策為例

陳中雨

中國文化大學政治學系研究所博士生

## 摘 要

冷戰結束後，中共為世界最大的共黨國家，在歷經 1989 年的天安門事件及 1990 年所謂的「蘇東波」的風潮，中共這樣的共產政權仍能在逆勢中未崩潰，不僅在國際上佔有一席之地，而且也引起西方世界對「中國威脅論」的恐慌。

然而隨著中共政權領導人的交替，其決策模式也有了變化，當然本文係將中共的決策模式限定在外交政策方面，從外交事務中了解中共政治菁英的決策模式，以增加對中共外交決策運作的了解，正確分析影響中共外交政策的要素，進而分析參與決策的系統及不同領導人其決策思維與模式有何不同。

本文的研究方法係以文獻分析與敘述分析為主，除了相關文獻書籍分析外，亦著重中共官方文件，並運用各種工具書、重要文獻選輯及報章、期刊雜誌、網站等資料進行分析說明。

中共外交政策的決策係根據其政治菁英之類型而有所不同，毛澤東時期重要的決策仍由毛澤東一人獨斷，周恩來僅只是執行毛澤東的決策，故毛澤東是屬於強人主導決策模式。鄧小平時期中共決策就屬於集體領導式的決策，雖然部分重大決策仍由鄧小平個人決定，但許多決策已能允許他人在組織中研討辯論不似毛澤東時期的獨斷。第三代領導人以江澤民為核心的領導班子，由於江澤民無鄧小平般的領袖權威，故其決策行使乃是依循國家、政府、黨所賦予的職權。故中共在許多政策上，特別是外交政策就已經趨向法制型菁英的官僚決策模式，因此本文認為中共已開始走向制度化的決策。

**關鍵詞：**外交決策、菁英政治、決策模式

# **Researching Political Elite Decision-Making of The P.R.C. -Diplomacy Decision-Making for example**

Chung Yu Chen

Graduate Institute of Political Science China Culture University

Graduate student

## **Abstract**

The P.R.C government exchanged by leaders that decision-making has been changed too. No longer to be hegemony decision-making. On the contrary the government decision-making is to incline toward political elite decision-making model.

Of course, the essay is trying to fix in diplomacy decision-making in diplomacy. To understanding, how to operate the P.R.C decision-making. It can be correct analysis that causes the P.R.C diplomacy policy.

This essay is indicate to decision-making of P.R.C what are different between decision-making system and leadership thinking model which is the P.R.C diplomacy policy.

**Key word: Decision-making , Political elite,**

## 壹、前言

### 一、研究目的：

冷戰結束後，中共為世界最大的共黨國家，在歷經 1989 年的天安門事件及 1990 年所謂的「蘇東波」的風潮，中共這樣的共產政權仍能在逆勢中未崩潰，不僅在國際上佔有一席之地，而且也引起西方世界對「中國威脅論」的恐慌。中共在國際社會地位也隨著其經濟高度的發展獲得提昇，其與美國所建立的「戰略夥伴關係」，在競爭又聯合的關係下，中共在國際社會的動向及作為實是世界各國所關注。

中共的政權性質在西方當代中國研究中，以包大可(Doak Barnert)的「極權主義」途徑為代表作《Communist China: The Early Year 1949-55》，文中指出中共政權是一個高度極權的國家。<sup>1</sup>這可以從 1949 年中共建立政權以來，毛澤東在各項政策中獲得印證，特別是從「鳴放運動」轉為「反右鬥爭」，以及「二五計劃」轉為「三面紅旗」，這些錯誤的政策使得國家與人民遭受到很大的損失與痛苦。

然而隨著中共政權領導人的交替，其決策模式也有了變化，不再是屬於強人式的決策模式，而是傾向菁英政治的集體決策模式。當然本文係將中共的決策模式限定在外交政策方面，從外交事務中了解中共政治菁英的決策模式，以增加對中共外交決策運作的了解，正確分析影響中共外交政策的要素，進而分析參與決策的系統及不同領導人其決策思維與模式有何不同，最後在輔以實際案例的分析來說明印證決策模式。

### 二、研究途徑：

基本上 1960 年代研究中共外交政策的主要途徑有「歷史文化」、「意識形態」、「決策領袖個人」及「國家利益」等，1960 年代末到 1970 年代係「戰略三角」及「派系政治」研究途徑為主流，1980 年代以後，多位學者採用「決策系統」及「國內外多元因素」研究途徑來研究中共外交政策。<sup>2</sup>

決策系統研究途徑係強調中共外交決策過程中有關機構組織，以及參與決策

---

<sup>1</sup> 楊開煌，〈中共四代領導集體決策運作之分析〉，收錄於《黨國的蛻變-中共政權的菁英與政策》(台北：五南出版社，2007)，頁 51。

<sup>2</sup> 許志嘉，《當代中共外交政策與中美關係》(台北：生智出版社，2004)，頁 5。

成員對於其他國家或相關政策事務認知的分析。1980 年代以後學者開始採取決策系統研究途徑研究中共外交政策，而決策機構及參與決策者的認知是此研究途徑的兩個重要研究面向。<sup>3</sup>本文研究途徑係採取決策系統研究途徑，透過對中共主導外交決策的相關系統研究，分析中共外交決策過程。並按中共領導接班梯次的順序，依決策過程的主要變項叢(variable clusters)來分析，<sup>4</sup>中共不同時期領導人其外交決策模式。

決策機構研究為西方外交政策研究中的組織機構模式，將此研究途徑應用於中共外交決策，係將中共外交政策研究往實證研究的方向走，透過對中共外交政策參與系統的研究及其外交決策者發表的談話、文件、著作中，將過去中共不為人知的外交決策系統，隨著中共推行改革開放的政策，在資訊較充足的情況下，來理解中共政治菁英對外交政策的影響。

### 三、研究架構：

外交政策係指一個國家因應其內外環境行為的一部分，只要國家的政策是針對其他國家或是對其他國家有影響，皆可稱為外交政策。<sup>5</sup>本文係採廣義的定義來界定研究範圍，也就是舉凡中共對外的政治、經濟、軍事、文化等政策，均是筆者分析的對象。

決策是一種過程，是一個人或一群人在兩個以上政策選項間做出決擇，並執行決擇後之意志。本文分析研究係採用決策系統研究途徑，對中共政治菁英的分析係採「結構-行動者」模式，藉以架構出中共外交決策組織系統與各階段的決策過程，以理解中共外交決策的基本決策輪廓。

本文第一部分依「結構-行動者」模式將中共高層菁英角色的互動分類，就「結構」上區分為「毛掛帥」及「二線分工」，就「行動者」言則分為「霸權型」、「二線型」、「法制型」及「侍從型」等四類。<sup>6</sup>第二部分則是分析參與中共外交政策決策系統的主要機構，藉以說明這些機構在中共外交決策過程中所扮演的角色，分析這些組織及成員在中共外交決策中的影響力。第三部分則是依中共政權組織領導人的接班順序，分析其任內重大外交事務的決策模式及過程，以案例說明的方式，論述中共不同時期的領導人，其外交決策模式運用的理論模式。本文

<sup>3</sup> 許志嘉，《當代中共外交政策與中美關係》，頁 18。

<sup>4</sup> 呂亞力，《政治學方法論》(台北：三民出版社，1997)，頁 268。

<sup>5</sup> 許志嘉，《中共外交決策模式研究》(台北：水牛出版社，2000)，頁 18。

<sup>6</sup> 趙建民、蔡文軒，〈中共菁英政治的「結構-行動者」模式〉，《中國大陸研究》，第 49 卷第 1 期，(2004 年 3 月)，頁 1。

所採取之案例係針對外交決策下影響國家安全之軍事行動，由歷史實證中分析出中共政治菁英的決策模式。最後結論則是作全面性的總結分析，期望從上述分析推論出中共未來外交政策的走向。

#### 四、研究方法：

本文的研究方法係以文獻分析與敘述分析為主，除了相關文獻書籍分析外，亦著重中共官方文件，並運用各種工具書、重要文獻選輯及報章、期刊雜誌、網站等資料進行分析說明。

#### 五、預期達到的成果：

中共外交政策的決策係根據其政治菁英之類型而有所不同，

其決策過程涉及部分的個別領導，而非官僚或專家，內部的政策辯論也很少，更談不上公開討論。毛澤東時期重要的決策仍由毛澤東一人獨斷，周恩來僅只是執行毛澤東的決策，故毛澤東是屬於強人主導決策模式。

鄧小平於十一屆三中全會取得中共政權的主導地位，鄧小平時期中共決策就屬於集體領導式的決策，雖然部分重大決策仍由鄧小平個人決定，但許多決策已能允許他人在組織中研討辯論不似毛澤東時期的獨斷。

第三代領導人以江澤民為核心的領導班子，由於江澤民無鄧小平般的領袖權威，故其決策行使乃是依循國家、政府、黨所賦予的職權。

第四代領導人胡、溫體制在許多政策上，特別是外交政策就已經趨向官僚決策模式，中共的決策模式開始走向制度化的決策，而有別毛澤東時期及鄧小平時期的決策模式，這也是本文認為中共決策機制制度化的開始。

## 貳、中共政治菁英的模式

菁英係指在某些方面優於社群中其他成員的團體，這種優越性或許是因為其社會地位、智能、鉅額財富，或是位居上層而來。<sup>7</sup>菁英是用於分類的、描述性的概念，它指的是某一社會中佔據高級地位的人。有多少價值就有多少種菁英，故除了政治菁英外(權力)，另外有財富、名望及知識等方面的菁英，因此具有若

---

<sup>7</sup> Frank Bealey 著，張文揚等譯，《政治學智典》(台北：偉伯文化出版社，2007)，頁 155。

干價值的人，我們統稱「The Elite」(菁英)。<sup>8</sup>

政治菁英是由某一政治共同體的掌權者組成的，掌權者包括領袖層，和在一特定世代裏主要產生領袖的社會階層，這一階層被要求負起責任，換句話說，政治菁英就是最高權勢階級。<sup>9</sup>很明顯地，並非政治體系中每個人均能享有決策權力，必須根據各種不同的狀況來分享權力。

所以一切政治系統，不論形式為何，都可分為兩個階層：統治者與被統治者。統治者也可稱為政治菁英(political elite)，政治菁英是社會中唯一掌握政治權力並做出重大政治決策的集團。<sup>10</sup>故一個開放的菁英集團是指這個集團可以包容非常多的成員，相反地，一個封閉的菁英集團只包括少數人或是特定的統治階級。<sup>11</sup>前者指的是民主國家中統治集團，這個集團中的成員隨著定期的選舉，不斷更新統治階層，以確保政治的清明。後者則指的是共黨國家的統治集團，由於缺乏透明公正的選舉制度，故其政治菁英大都是由前一任的領導人指定接班，再經由形式上的投票完成統治權轉移。

本文引用學界對中共菁英政治的研究，將中共菁英政治區分為「結構模式」(structural model)與「行動者模式」(agential model)兩類，藉此分析中共菁英政治的運作模式-「結構-行動者模式」。

在華爾滋(Kenneth N. Waltz)所著的經典著作《Theory of International Politics》一書提到，結構是一種無法用肉眼觀察的概念，我們只能從行動者的地位分配原則中體會到其存在的模式，以及其對權力互動的制約。<sup>12</sup>這個模式在中共建政之後，中共很多政策完全取決於毛澤東的態度，這種以毛掛帥的決策模式，成功地說明毛澤東革命戰功的功勳，對其他領導人的宰制，這時期的中共政治決策運作視之為「黑箱」(black box)。當毛澤東於1959年辭去國家主席職務，雖仍保有黨主席與中央軍委會主席的身份，但實際決策權已大不如前。但毛澤東在退居二線前，充分利用其所剩下的角色，召開最高國務會議，決定重要政策。<sup>13</sup>

行動者模式主要呈現以兩種方式：一是派系政治(factional politics)模式，重視「行動者」在非正式網絡的互動，以及領導人與其扈從者所結成的派系關係。

<sup>8</sup> Harold D. Lasswell 等著，〈歷史上菁英的概念〉，收錄於《菁英的興衰》(台北：桂冠出版社，1997)，頁149。

<sup>9</sup> Lasswell，頁161。

<sup>10</sup> 呂亞力，《政治學方法論》，頁238。

<sup>11</sup> Lasswell，〈歷史上菁英的概念〉，頁161-162。

<sup>12</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co., 1979), pp.73-77.

<sup>13</sup> 翁松燃，〈國務院的角色〉，收錄於《中華人民共和國憲法論文集》(香港：中文大學出版社，1984)，頁201-202。

另一是官僚政治(bureaucratic politics)強調「行動者」會依附在官僚制度的結構中。<sup>14</sup>換言之，派系政治注重領導人是否有足夠的個人權威，以判定其在派系中的地位，而官僚政治則視領導人是否任重要職務，以發揮其政治的決策力，總之兩者是影響「行動者模式」的兩大變項。

中共政治菁英係建立在「結構-行動者」模式，政治菁英個人是否具備權威及其所擔任職務的重要性。這兩項變數，前者可視為非正式權力，後者則為正式權力。而政治菁英權力的大小，一方面主導了對結構的影響力，另一方面則決定結構對其的宰制力。<sup>15</sup>依據上述分析，中共政治菁英的類型概分為四種，如表一。<sup>16</sup>

表一 中共政治菁英的四種類型

正式職務 個人權威	擁有重要的正式職務	沒有重要的正式職務
具備極端的個人權威	霸權型菁英	二線型菁英
不具備極端的個人權威	法制型菁英	侍從型菁英

中共自 1949 年建立政權以來，毛澤東一直屬於第一種類型-霸權型的菁英，不但具備極端的個人權威，也擔任重要職務，從 1949 年至 1966 年止，中共政務的運作均受到毛澤東的影響。第二種類型為-二線型菁英，即具備個人權威，但未擔任任何重要職務，毛澤東自 1959 年 4 月辭去中共國家主席職務後，就不再擔任人民政府中的職位，除了保有黨主席及中央軍委會主席外，實際上甚少直接參與政務，就此毛澤東退居二線，並利用侍從型菁英對其個人的效忠，間接影響政務的運作。第三種類型為-法制型菁英，此類領導擁有重要的正式職務，亦有若干威望，這種權威是取決正式法規對職務所賦予的職權，這個權力的來源正是韋

<sup>14</sup> Monte Ray Bullard, "People's Republic of China Elite Studies: A Review of Literature," *Asian Survey*, vol. 19, no. 8 (August 1979), p. 790

<sup>15</sup> 葉啟政,《進出「結構-行動」的困境》(台北:三民出版社,2000),頁344。

<sup>16</sup> 趙建民、蔡文軒,〈中共菁英政治的「結構-行動者」模式〉,頁7。

伯(Max Weber)所說的「法制權威」(legal authority)，<sup>17</sup>這期間(1949~1966)的領導人以劉少奇、周恩來及鄧小平為代表。第四種類型-侍從型菁英，此類個人既無個人威望也未有正式職位，其權力來源，主要是來自於與最高領導人的特殊扈從關係，並提供最高領導人相關訊息，以間接影響決策，這期間以康生與陳伯達為代表。

本文主要是分析中共政治菁英外交決策機制之研究，依此分析參與外交決策之系統與中共建政以來歷任最高領導人的決策模式分析，故只選擇霸權型的毛澤東及法制型的鄧小平、江澤民及胡錦濤等，作為分析研究的對象，其餘類型則略之不談。

### 參、中共主導外交政策的決策系統：

中共外交決策系統分析以美籍學者包大可教授(Doak Barnert)於1985年，透過文件分析、訪談等方式，對中共外交系統進行有系統的研究，始開啟學術界對此方面問題的重視。

所謂的決策應包括下列的階段過程或活動：1 問題的認識 2 資訊的探索 3 選項的界定，而行動者就選項中擇其一。<sup>18</sup>決策過程計有下述主要變項叢(variable clusters)：1 決策情勢 2 決策參與者 3 決策程序 4 決策後果。<sup>19</sup>而決策依理性的程度分為經濟的、社會的、法律的、技術的及政治的。<sup>20</sup>當然政治方面的決策亦包含外交方面的決策，決策的程序依據馬區(March)與賽蒙(Simon)將決策程序分為四類：1 問題解決-即運用智力與資料蒐集來分析研判，相關技術性的問題大多採此方式。2 說服-旨在組織中的其他決策者，或官僚機構中某一機關的首長說服另一機關首長，此為慣常的決策程序。3 議價-為數位決策者討價還價的過程，以謀求觀點與利益的妥協。4 政治-也就是美國國會中的 logrolling(即議員支持別人的提案，條件是別人也支持其提案)<sup>21</sup>。上述的決策過程不是單一的過程，而是在決策過程中相互混合使用，本段落將介紹中共參與決策的外交機構有那些，並說明其對中共外交政策的影響。

#### 一、全國代表大會：

<sup>17</sup> 韋伯著，康樂譯，《支配的類型：韋伯選集》(台北：遠流出版社，1996)，頁16-17。

<sup>18</sup> 呂亞力，《政治學方法論》(台北：三民書局，1997)，頁264。

<sup>19</sup> 呂亞力，頁268。

<sup>20</sup> 呂亞力，頁264。

<sup>21</sup> 呂亞力，頁272。



依中共現行共產黨章程，全國代表大會是最高領導機關，其職責有：1 聽取和審查中央委員會的報告，2 聽取審查中央紀律檢查委員會的報告，3 討論決定黨的重大問題，4 修改黨的章程，5 選舉中央委員會，6 選舉中央紀律檢查委員。<sup>22</sup>但就實際的運作上，由於其本身成員眾多且五年開會一次，故能夠討論重大議題的機會就受限，因此雖然在理論上全國代表大會擁有決策權，但實際在重大議題上，特別是外交政策的決策，顯然是較少參與。

## 二、中央委員會：

中央委員會依中共黨章規定，係在黨的全國代表大會閉會期間的最高領導機關，為執行全國代表大會的決議，領導黨的全部工作及對外代表中國共產黨。<sup>23</sup>中央委員會委員多達數百人，而且一年召開一至二次會議，討論的議題大多是中央政治局及其他機構所提的報告，雖具有法定上的決策權，但實際運作亦是通過議案為多，並未有修改議案的情形，可說是屬於「認可」「背書」的單位，例如中共十二大所提出的中共獨立自主的外交政策，便是透過全國代表大會的中央委員會來進一步確認，故就形式上來說此一機構具有名義上的重要。

## 三、中央政治局及其常委

中共黨章第二十二條規定，中共中央政治局及其常委在中央委員會全體會議閉會期間，行使中央委員會的職權。由總書記召集會議，而且黨章未規定中央政治局及其常委開會的期限，這給予中央政治局及其常委很大的權力運作空間。

在實際的運作中，中央政治局係在十二大以前及十三大以後才是中共實際決策機構，在十二大以後至十三大期間，中央政治局只是所謂的「二線機構」。<sup>24</sup>這期間的決策機構係由「中央書記處」為實權的決策機構，中央政治局為「批准」而非「制訂」的機構。直到十三大後修訂黨章，中央政治局才又成為權力的中樞。從中共的組織架構顯示(如圖一)，<sup>25</sup>中共的中央政治局係其決策的核心，由其組織的位階、成員組成的結構及開會的次數，顯然其為最高決策機構。<sup>26</sup>

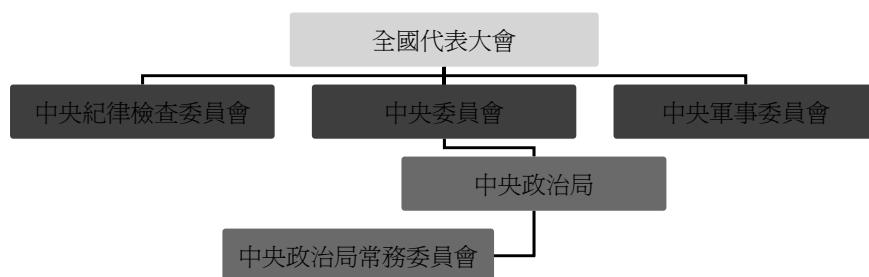
<sup>22</sup> 〈中國共產黨第十四次全國代表大會文件匯編〉(北京：人民出版社，1992)，頁 91-126。

<sup>23</sup> 中國共產黨第十四次全國代表大會修改「中國共產黨章程」，頁 111。

<sup>24</sup> A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder & London: Westview Press, 1985), p19.

<sup>25</sup> 《中國大陸綜覽》，(台北：展望與探索雜誌社，2003)，頁 44。

<sup>26</sup> 許志嘉，《中共外交決策模式研究》，頁 133。



圖一：中共全國代表大會組織圖

我們從中共歷屆的中央政治局委員及其常委所擔任的職務看(見表二)，中央政治局委員及其常委均擔任重要實權職務。

表二:中共中央歷屆政治局常委及其重要職務

中共中央歷屆政治局常委及其所擔任之重要職務			
人員	十五大	十六大	十七大
江澤民	中央委員會總書記 中央軍委會主席		
李鵬	人大常委會委員長		
朱鎔基	國務院總理		
李瑞環	全國政協主席		
胡錦濤	中華人民共和國主席 中央黨校校長		
李嵐清	國務院副總理		
胡錦濤		中央委員會總書記 中央軍委會副主席 中華人民共和國副主席	
吳邦國		國務院副總理	
溫家寶		國務院副總理	
賈慶林		政治局常委	
曾慶紅		政治局常委	
黃菊		政治局常委	
吳官正		中央紀律檢查委員會書記	
羅干		國務委員	
胡錦濤			中共中央總書記 中華人民共和國主席 中央軍委會主席
吳邦國			全國人大常委會委員長
溫家寶			國務院總理
賈慶林			全國政協主席
賀國強			中央紀律檢查委員會書記

資料來源:新華網, 以上為作者自行整理。

#### 四、國務院：

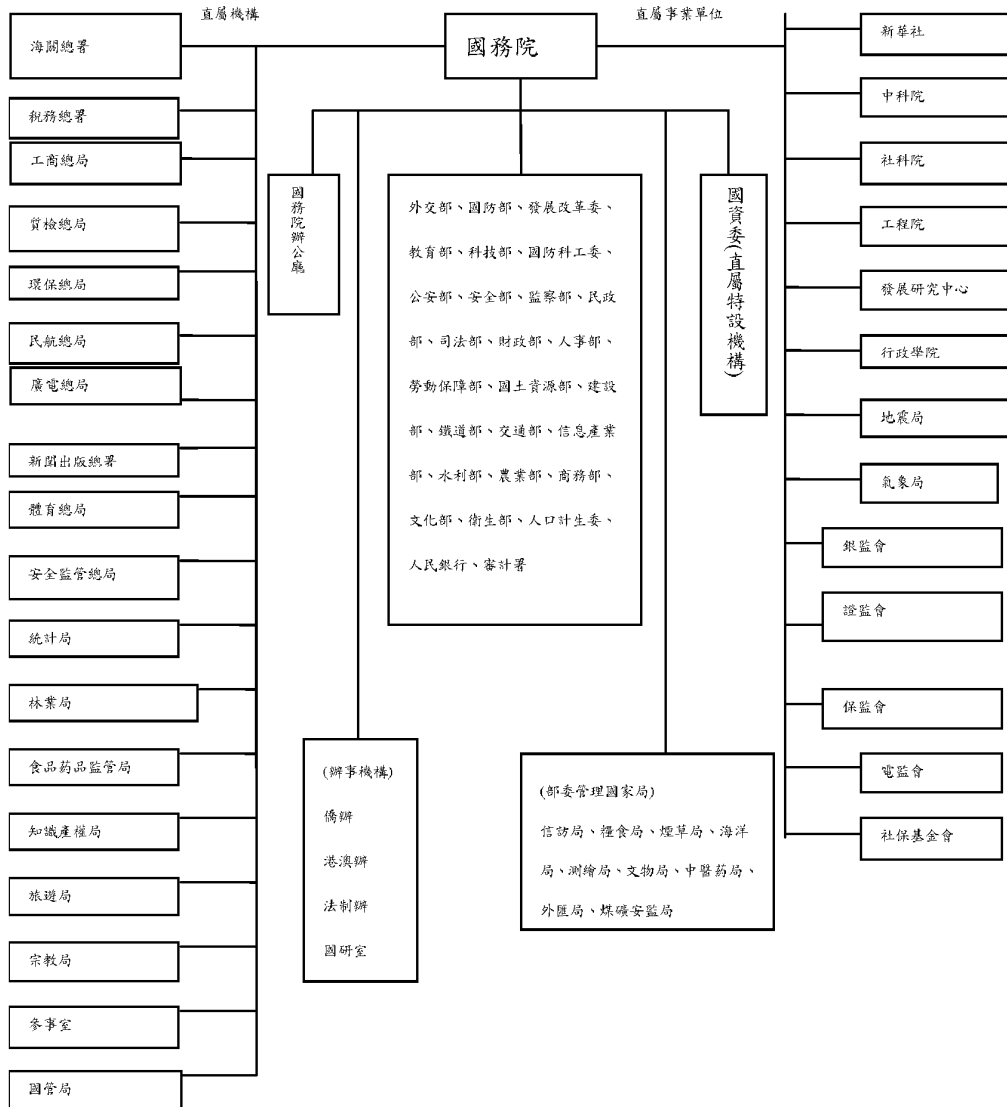
中共 1982 年的憲法規定，國務院為中共的中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，國務院的職權有行政立法權、提案權、領導權、監督權、人事權等計十八項職權。<sup>27</sup>國務院由總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長及秘書長等組成(如圖二)，國務院常務會議為其每週召開的會議，主要任務為討論國務院重大問題、決定各部門向國務院請示的重要事項、分析國內外形勢等重大工作。<sup>28</sup>國務院在許多政策擁有決策權，在外交政策上只是對日常工作及具體事務有決策權，至於總方針及整體政策架構，仍由黨來決定。也就是國務院是負責外交政策執行時的具體問題的處理，至外交政策的方針、對外關係原則及對外關係發展的架構，則由黨來決定，國務院在決策的過程並無實際的決策權，只有執行、建議及政策選項的權力。

---

<sup>27</sup> 潘祖興編，《當代中國政治制度》(上海：人民出版社，1990)，頁 188-189。

<sup>28</sup> 許崇德，《中國憲法》(北京：中國人民大學出版社，1989)，頁 226-227。

陳中雨



本圖由筆者自行繪製

圖二：國務院組織圖

資料來源：中華人民共和國國務院

<http://210.177.11.50/gate/big5/www.chinainfobank.com/irisweb/SC.htm>

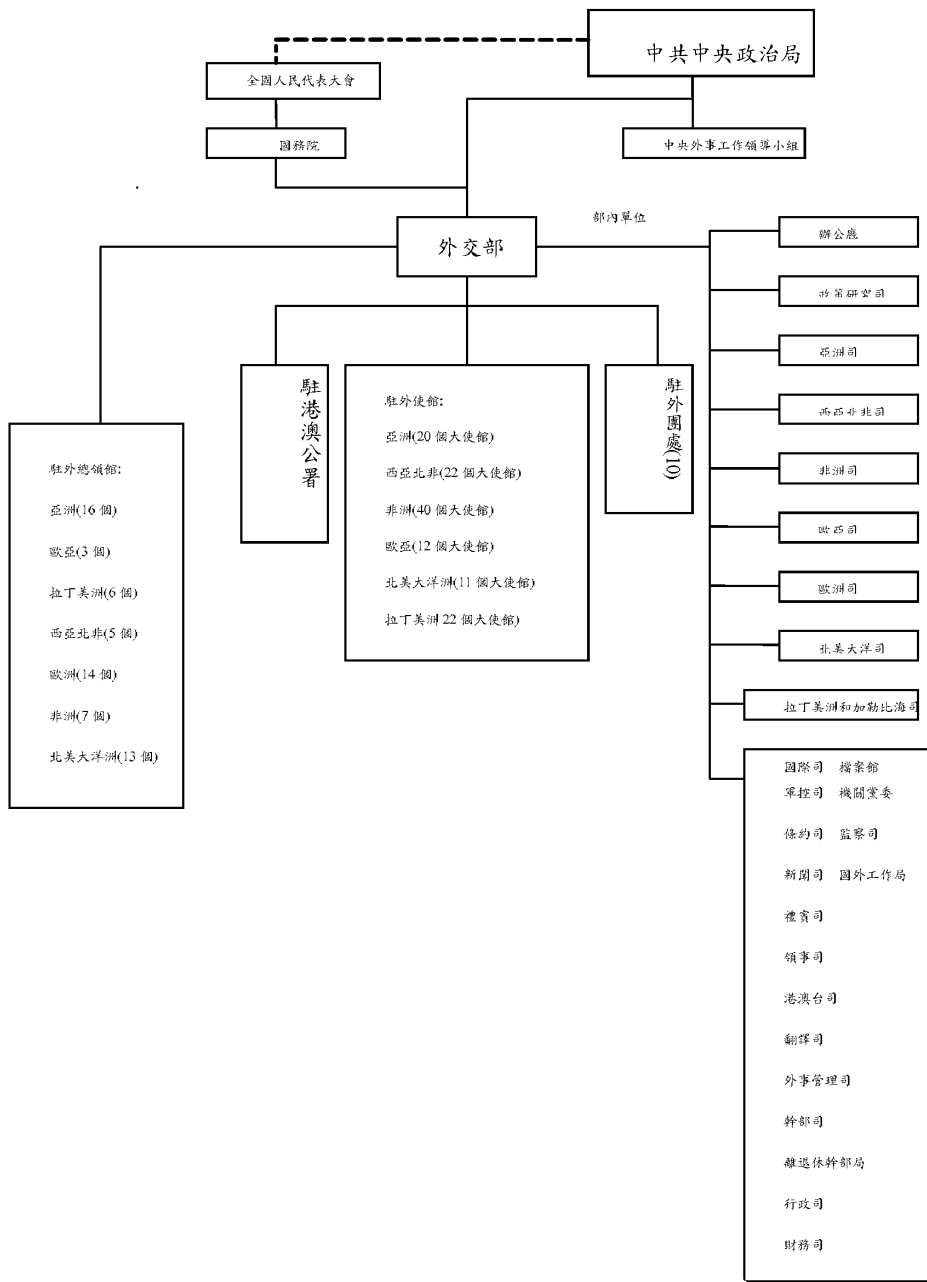
## 五、外交部

29 中共外交部為中共國家中央政府執行外交政策的主要機構，主要職權如下：

- 1 針對國際形勢及情況專案研究，制訂中共外交策略、方針、政策提出建議。
- 2 代表國家及政府辦理外交事務。
- 3 代表國務院處理有關涉外事宜。
- 4 了解國際重大經濟信息和外國經濟體制、法規等為經濟建設和改革開放服務。
- 5 從外交政策就對外貿易、經濟合作、經援、軍援、僑務、文教及科技等重大問題協調相關單位，向中央反映並提出建議。
- 6 貫徹中央關於外交方針政策，並就聯合國事務以及人權、軍控、世界和地區經濟合作等重大問題向中央建議並辦理多邊外交事務。
- 7 在外交方面貫徹執行中央關於解決台灣問題的方針政策，促進祖國和平統一。
- 8 領導駐外使領館和有關代表機構的工作。
- 9 領導部直屬單位；代管對外友協和中國紅十字會、宋慶齡基金會的外事工作，配合省、自治區、直轄市對地方外事辦公室進行業務領導。
- 10 負責外交幹部隊伍的建設和思想政治工作，呈請任免外交部和駐外使領館及有關代表機構的主要外交、領事官員，受有關部門委託，管理駐外交使領館和有關代表機構的編制。

---

<sup>29</sup> 國務院辦公廳書局等編，《中央政府組織機構》（北京：中國發展出版社，1995），頁 41-42。



本圖由筆者自行繪製

圖三：外交組織

資料來源：中華人民共和國外交部  
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/default.htm>

## 六、國務院外事辦公室：

國務院外事辦公室與外交部同屬中共中央政府組織中的兩個負責處理外交事務工作的單位，依中共的法令，國務院外事辦公室主要負責外事管理和協調工作，其主要職能：1 對國際形勢和執行外交政策中的重大問題、外事管理工作進行調查研究，提出建議。2 承辦中央外事工作領導小組全體會議和辦公會議的會務工作，催辦會議決定事項，承辦外事協調工作。3 代黨中央、國務院擬定和修訂外事工作的某些全國性法規文件，審核中央和國家機關各部門，各省、自治區、轄市制定的重要外事規章。4 辦理中央和國家機關各部門、各省、自治區、直轄市報送中央外事工作領導小組和國務院的外事工作的指示、報告。5 承辦黨中央和國務院交辦的其他事項。<sup>30</sup>

國務院外事辦公室也是中共中央外事領導小組的辦公室，故具有黨政組織融於一體的特性，但其與外交部的業務有程度上的區分，國務院外事辦公室主要是處理中共地方政府部門與中央有關外交事務工作，並不直接處理對外國的外交事務，因此外事辦公室係政策協調、執行與建議的角色。

## 肆、毛澤東時期外交決策模式分析

### 一、強人主導的決策模式：

由於毛澤東的權威性格，毛的決策模式就是屬於前述霸權型的模式，擁有正式與非正式的極端權威，毛澤東曾在 1956 年對李志綏的談話中說道：「中央政局作的決定，我也可以改嘛」。<sup>31</sup>顯見毛擁有高度的權威修改法令規章，具有任意破壞規範的威望。

霸權型的菁英(pax elites)具有極端的個人權威與重要職務，霸權的概念有兩種，一種是「hegemony」，<sup>32</sup>另一種是「pax」，<sup>33</sup>本文霸權的概念比較接近「pax」。<sup>34</sup>從 1949 年至 1966 年來看，毛澤東在 1959 年 4 月不但擔任各種正式職務，也享有極端的個人權威，毛澤東在黨內個人的極端的權威奠立於延安時期的「整風

<sup>30</sup> 許志嘉，《中共外交決策模式研究》，頁 153。

<sup>31</sup> 李志綏，《毛澤東私人醫生回憶錄》(台北：時報文化出版社，1994)，頁 169。

<sup>32</sup> Hegemony 在各單位組成的團體中，唯獨一個單位享有高度影響力，但仍具備若干制衡能力。

<sup>33</sup> Pax 係擁有制訂規則、維繫規則及破壞規則的能力，如十九世紀末期的英國。

<sup>34</sup> 趙建民、蔡文軒，〈中共菁英政治的「結構-行動者」模式〉，《中國大陸研究》，第 49 卷第 1 期(2004 年 3 月)，頁 7。



運動」，甚至在 1945 年的七大會議中，將「毛澤東思想」寫在黨章中。<sup>35</sup>

這種強人主導的決策在毛澤東主政時期，在外交上的決策大多由其個人獨斷，本文提出 1950 年的韓戰之例來說明其外交決策下所影響的軍事行動過程。

1945 年二次大戰結束後，蘇、美、英的外長在莫斯科會議中達成關於韓國建立臨時政府的協議，由於美、蘇兩國的意見對立，1948 年南韓成立以李承晚為總統的大韓民國政府，並宣佈要統一韓國，同月韓國勞動黨成立北韓，任命金日成為內閣首相，南、北韓分別成立政府，雙方鬥爭日益尖銳。1950 年 6 月 25 日南北韓爆發大規模的內戰-韓戰。<sup>36</sup>此一戰爭係繼第二次大戰後，最大規模的區域戰爭，交戰雙方除了南、北韓外，尚有美國、中共及蘇聯的後勤支援。交戰雙方互有勝敗，特別是中共打著抗美援朝的旗幟加入韓戰，雙方戰役一直打到 1953 年 4 月 26 日才又不得不回到談判桌，於 1953 年 7 月 27 日交戰雙方在板門店簽字，韓戰始告結束。

## 二、決策的過程及案例分析：

韓戰戰前北韓並未知會毛澤東，一直到戰爭發生後三天，北韓才派一名校官通報，此舉讓毛甚為不悅，他說「他們是我們的近鄰，戰爭爆發也不和我們商量，現在才打招呼」。<sup>37</sup>當 7 月 7 日毛在中南海召開會議，決定由中央軍委會於 7 月底調 4 個軍 3 個砲兵師，以組成東北邊防軍，協助北韓抗敵。以下就其決策過程的四項主要變項叢，分析說明其出兵援助北韓的經過。

### (一) 決策情勢：

出兵援助北韓，必須有其正當性，毛澤東認為「戰略上藐視敵人，戰術上重視敵人」，戰略的方針為「集中優勢的兵力，各個擊滅敵人」，而出兵援韓的決策點為美軍是否越過 38 度線，這個底線就是毛所認為出兵的正當性。9 月 29 日周恩來向毛澤東報告「美帝國主義將進軍 38 度線以北」，情勢使得毛澤東更加堅定其出兵援韓的信念。<sup>38</sup>

### (二) 決策參與者：

對出兵已有心理準備的毛澤東，10 月 1 日毛接到史達林及金日成要求出兵援韓的電報，連夜召集周恩來、劉少奇、朱德等人(周為國務院總理、劉為國家

<sup>35</sup> 李英明，《閱讀中國：政策、權力與意識型態的辯證》(台北：生智文化出版社，2003)，頁 47-69。

<sup>36</sup> 鄧蜀生等主編，《影響世界的 100 個戰爭》(台北：好讀出版社，2005)，頁 465。

<sup>37</sup> 張士義，《毛澤東在歷史轉折關頭》(北京：中國社會出版社，2005)，頁 251。

<sup>38</sup> 張士義，頁 259-260。

主席、朱為人民解放軍總司令)開會討論決策，與會者均達成共識並作出了六點決議，準備提交 10 月 2 日的中央書記處的擴大會議通過，不料當日下午擴大會議，林彪不僅反對也稱病不願擔任志願軍總司令，這些會議就沒有為出兵的決策做出正式決定。毛澤東並將暫不出兵的決議通知史達林，史達林甚為訝異，隨後又以電報的方式向毛提出對國際形勢的看法：<sup>39</sup>

- 1 他認為美國尚未準備好發動大規模的作戰。
- 2 日本帝國主義沒有能力為美國提供軍事援助。
- 3 上述原因使美國將在朝鮮問題上，向有蘇聯為後盾的中國做出讓步。
- 4 基於上述美國最後不僅被迫放棄台灣，而且也將拒絕與日本反動派單獨締結和約。

10 月 5 日中共中央召開擴大會議，討論出兵援朝問題，與會人員除了政治局委員外，各大區領導人也陸續與會，會中仍是一片激烈反對出兵援朝聲，中午休會時毛與彭德懷深談並說動彭支持出兵援朝，下午再次開會，彭德懷發言指出，朝鮮是我們的鄰邦，所謂「唇齒相依，唇亡齒寒，美帝席捲了朝鮮半島，蹲在鴨綠江邊隨時都可以找到進攻的藉口…」，最後彭德懷支持毛主席出兵援朝的決策。<sup>40</sup>10 月 8 日毛澤東發佈命令，決定出兵援朝，此外於 10 月 10 日派國務院總理周恩來赴莫斯科與史達林商談，蘇聯在中共入朝作戰後支援空軍戰力事宜，雙方同意由中共出動地面部隊，蘇出動空軍進行掩護和支援，後來史達林又反悔不支援空軍戰力，至此韓戰就由中共單獨出兵援朝，而蘇聯則負責相關後勤援助，抗美援朝的韓戰於此開展。

### (三)決策程序：

決策模式計有自上而下模型(Top-down Models )及自下而上模式(Bottom-Up Models)，<sup>41</sup>毛澤東決定出兵援助北韓，整個決策程序係完全是自上而下的決策，自上而下模式認為決策的執行就是關注政策執行官員與標的團體的行為在多大程度上與體現在一個權威性決定中的政策目標相一致。故從上述中共中央決定出兵援朝之決策及行動，完全出自於毛澤東一人之決定，即使他人極力反對，也不能影響毛個人的決心。毛澤東在美軍仁川登陸後，即對出兵援朝已有了心理準備，其設定的出兵時機即美軍越過 38 度線，當他 9 月 29 日收到周恩來的電報，得知美軍已發表將越過 38 度線向北韓進軍的消息，便已下定決心出兵援朝。當毛審閱周恩來將於 9 月 30 日全國政協慶祝建國一周年大會的講稿，就親筆寫下

<sup>39</sup> 張士義，頁 264。

<sup>40</sup> 蕭心力主編，《毛澤東與共和國重大歷史事件》(北京：人民出版社，2001)，頁 21。

<sup>41</sup> Richard J. Stillman, *Public Administration* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2000), p408-412.

這段指示「中國人民絕不能忍受外國的侵略，也不能聽任帝國主義者對自己的鄰人肆行侵略而置之不理」。<sup>42</sup>

自上而下模型的決策，由於對決策具有高度的規範性，使得政策目標清晰且一致，變化需求的程度受限制，而且執行責任置贊同政策目標的機構。中共出兵援朝基本上均符合上述的要求，毛澤東自韓戰爆發後，便有了出兵援朝的決心，在召開中央政治局的會議或是擴大會議，也表現出這樣的決心，致使執行出兵援朝的各單位也贊同中央政治局的決定，雖然這樣的決策經過激烈的討論，但仍服膺毛個人的意志，組成志願軍援助北韓。

#### (四)決策後果：

10月8日毛澤東正式發佈命令，組建中國人民志願軍，其命令如下：<sup>43</sup>

- 1 為援助朝鮮、反對美帝國主義及其走狗們的進攻，借以保護朝鮮人民、中國人民及東方各國人民利益，著東北邊防軍改組為中國人民志願軍…。
- 2 中國人民志願軍轄十三兵團及所屬之三十八軍、三十九軍、四十軍、四十二軍及邊防砲兵司令部與所屬之砲兵一師、二師、八師。上述各部立即準備完畢待令出動。
- 3 任命彭德懷同志為中國人民志願軍司令兼政治委員。
- 4 中國人民志願軍以東北行政區為總後方基地、一切後續工作事宜，統由東北軍區司令員兼政治委員高崗同志調度指揮，並負責保證之。
- 5 我中國人民志願軍入朝後，必須對朝鮮人民、軍隊、政府及朝鮮勞動黨的領袖金日成同志表示友愛和尊重，嚴格遵守軍事紀律和政治紀律，這是完成軍事任務的一個重要的政治基礎。
- 6 必須深刻估計到各種可能遇到和必然會遇到的困難情況，並準備用高度的熱情、勇氣、細心和刻苦耐勞的精神去克服。

韓戰期間在美軍確定實施仁川登陸計畫後，登陸的美軍以迅雷不及掩耳速度切斷北韓軍的補給路線，擊潰北韓軍並繼續往北進軍。另一方面中共決定出兵援朝，越過鴨綠江協助北韓阻擋美軍的攻勢，雙方經過五次的戰役，於1951年6月形成戰略對峙的狀態，無論雙方如何發動攻勢，戰線都穩定在38度線附近，面對膠著的戰況，美國向蘇聯表示希望蘇聯能從中斡旋，美國願意停火並談判議和，在1951年6月23日蘇聯駐聯合國代表提議和平解決朝鮮問題，獲得中、美雙方的同意，經過兩年戰場上和談判桌上的折衝較量，終於於1953年7月27日簽訂停戰協定。

<sup>42</sup> 張士義，《毛澤東在歷史轉折關頭》，頁260。

<sup>43</sup> 蕭心力主編，《毛澤東與共和國重大歷史事件》，頁22-23。

韓戰的發生因美國基於戰略上的需要，杜魯門總統下令美國第七艦隊駐防台灣，中立台灣並宣稱「台灣地位未定」，台灣未來地位須俟該地區安全恢復及對日和約簽訂後再行決定，或由聯合國予以考慮。自此以後的舊金山和約及中美共同防禦條約都未能明文肯定開羅與波茨坦宣言所指台灣、澎湖等均屬中華民國領土一部分的地位。<sup>44</sup>

由於「台灣地位未定」，所以造成今日台獨份子以此稱台灣不屬於中國，因此才有今日的制憲、正名等分離運動產生，這都是毛澤東決定出兵援朝的決策後果及影響。

## 伍、鄧小平時期外交決策模式分析

1984年5月鄧小平提出「和平與發展」的概念，指出世界上有兩個主要問題：1 和平問題 2 南北問題。中共對外的政策目標是爭取世界和平，在這樣的前提下，一心一意搞現代化建設，因此鄧小平兩個重要概念係內部發展經濟，對外爭取世界和平。<sup>45</sup>和平發展成為中共全球性戰略的兩大概念，也是中共推動「獨立自主和平」外交政策的理論依據。

1989年六四天安門事件，造成總理趙紫陽下台，也使得經濟改革放緩，西方為首的美國更對中共進行制裁，中共面臨內憂外患，這時鄧小平提出二十八字方針「冷靜觀察，穩住陣腳，沉著應付，韜光養晦，善於守拙，絕不當頭，有所作為」，<sup>46</sup>維持中共基本外交戰略以因應變局，化解國際社會的壓力。

另一方面國務院總理李鵬也強調獨立自主外交政策不變，以和平共處五原則<sup>47</sup>處理對外關係。<sup>48</sup>由此得知中共外交政策從「獨立自主」外交政策到「獨立自主的和平」外交政策，這就是鄧小平時期因應內外情勢所構建的外交政策。

### 一、集體領導的決策模式(法制模式)：

<sup>44</sup> 林世棟，《韓戰後中美關係之研究》(台北：中研院中美關係所，1985)，頁12。

<sup>45</sup> 鄧小平，〈維護世界和平，搞好國內建設〉，收錄於《鄧小平文選》(香港：三聯書店，1996)，頁306-307。

<sup>46</sup> 中共中央文獻研究室編，《江澤民論有中國特色社會主義》(北京：中央文獻出版社，2002)，頁527。

<sup>47</sup> 和平共處五原則係1953年中印於北京談判時所發表之聲明，內容為「尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處」。

<sup>48</sup> 〈江澤民、李鵬向駐外使節會議代表發表講話〉，《中國年鑑1990》(北京：中國年鑑社，1990)，頁349。

毛澤東去世後中共內部具有絕對權威霸權的領導人絕無僅有，出現的領導人係屬集體領導的法制型菁英，這類領導人擁有國家賦予的正式職務，個人也有若干威望，但無法與毛澤東相提並論。這類領導人的權威是直接來自於正式法律給予的職務所帶來的職權，正如韋伯所提到官僚政治的權力來源是「法制權威」，<sup>49</sup>鄧小平就是屬於此類型的領導人。

鄧小平，四川廣安人，原名鄧先聖，1920年赴法勤工儉學，在第一次國共合作破裂後，改名為鄧小平，歷經抗日戰爭、國共內戰，負責指揮抗日敵後與徐蚌會戰，戰功彪炳，為中共第一代領導人的重要成員。1966年文化大革命，失去一切領導職務，但他忍耐等待機會，1978年十一屆三中全會提出改革開放路線，1981年中共十一屆六中全會，當選中共中央軍事委員會主席，自此大權在握，1992年南巡發表重要談話，「改革開放」為中共發展的重心，1997年中共第十五次全國代表大會，江澤民將鄧小平理論列入黨章，與馬克思列寧主義、毛澤東思想同為中共的行動指南，1997年鄧小平逝世於北京，對近代中國發展有全面的影響。

## 二、決策過程與案例分析：

鄧小平時期「改革開放」係其任內的重重大目標，這時期多數重要決策大多是透過集體領導方式的決策模式。在鄧小平時期有一項重要的外交政策的決策，即屬於集體領導的決策模式-發生於1979年2月17日的中越戰爭(中共稱懲越戰爭)。

### (一)決策情勢：

中共出兵越南的外交動機，必須回顧1950年2月14日中共與蘇聯所簽訂的「中蘇友好同盟互助條約」，其目的為強化規範中蘇友好關係，但事實上是蘇聯自詡為世界共產運動領導者的角色。1960至1970年代兩國關係因領土的問題並不友好，因此「中蘇友好同盟互助條約」是蘇聯藉以向中共施展霸權的工具。

1979年到了中蘇兩國換約的時刻，蘇聯為了壓迫中共按其旨意換約，便於1979年11月2日與越南締結「蘇越友好合作條約」，就此約而言，三方均有其打算，越南希望削弱中共在東南亞的影響力，蘇聯則利用越南來抑制中共在東南亞的勢力，並逼迫中共更新1950年所簽訂的「中蘇友好同盟互助條約」，以維持蘇聯既有的利益，中共方面則認為蘇聯想從南方側翼包圍中國，以達事實上箝制

---

<sup>49</sup> 韋伯著，康樂譯，《支配的類型：韋伯選集》(台北：遠流出版社，1996)，頁16-17。

中國的目的。<sup>50</sup>

(二)決策參與者：

中越戰爭政策是經過中共高層採取集體領導決策模式，在鄧小平正式掌控十一屆三中全會前，便已形成支持中共對越南發動「懲罰性戰爭」，也是鄧小平向華國鋒奪權的一項決策指標。

決策場合是中共中央政治局會議，主要決策者為鄧小平、華國鋒及政治局常委，當時鄧小平已凝聚多數支持者準備向華國鋒奪權，整個出兵越南論辯過程由鄧與華的代言人進行，主要代言人為汪東興、蘇振華、許世友、楊得志等人。<sup>51</sup>

(三)決策過程：

1979年1月底鄧小平訪問美國，兩度與美國總統卡特會談表示，中共如果發動對越南的攻擊，過一段時間後，中共會把軍隊撤離越南。卡特事後也回憶指出，他感覺到中共已決定出兵越南。另一方面中共藉由中美兩國關係正常化的同時，以箝制蘇越同盟，美國在鄧小平訪美之際也未對中共出兵懲越表達強烈反對，因此中共認為此時就是出兵越南最好時機。<sup>52</sup>

1979年2月16日中共在北京加開中央政治局擴大會議，鄧小平在會中發表演說，說明與越南的衝突對中共四個現代化的影響，以及中共對抗蘇聯的軍事能力，會議中決定對越南屢次對中國南方邊境的侵略行為進行報復，2月17日中共便對越南發動戰爭。<sup>53</sup>

(四)決策後果：

為期十六天的中越戰爭係一幅全新的戰略結構在亞洲出現，一方為中美關係正常化的中美建交所形成的同盟，另一方為蘇越締結軍事同盟，這兩大戰略同盟形成「中美」及「蘇越」所進行的戰爭，<sup>54</sup>雖然中共在3月5日宣佈撤軍草草結束，中共在外交目標上證明了「蘇越同盟」的軍事協定實際上是有限的，這是中共在戰略上的大勝利，使中共得以宣佈廢止1950年的「中蘇友好同盟互助條約」。

中共出兵懲越證實了蘇聯為「紙紮的北極熊」，打破了蘇越同盟的軍事協定，也破除了中共擔憂的兩面作戰，也斷了中共與蘇聯的社會主義的牽連。這場戰爭在戰術上中共暴露許多缺點，如人員機動、後勤補給、通信連絡等，也造成26000人的陣亡，37000人的受傷，但從戰略的眼光看，則是一場勝利，它指出了蘇聯

<sup>50</sup> Bruce Elleman 著李厚壯譯，《近代中國的軍事與戰爭》(台北：時英出版社，2002)，頁489-494。

<sup>51</sup> 許志嘉，《中共外交決策模式研究》，頁295。

<sup>52</sup> King C. Chen, *China's War With Vietnam, 1979: Issues, Decisions, and Implications* (Stanford: Hoover Institution Press, 1987), p. 85.

<sup>53</sup> 許志嘉，《中共外交決策模式研究》，頁293。

<sup>54</sup> Bruce Elleman 著，李厚壯譯，《近代中國的軍事與戰爭》，頁500-501。

無力支援同盟國，這場戰爭也顯示出冷戰結束的時間點不是在 1989 年柏林圍牆倒塌之時，而應提早到 1979 年蘇聯無力出面協助越南抵抗中共的出兵。這個時間點推估可從已退休華沙公約的總參謀長蘇聯四星上將哥里布科夫的談話中理解，「1981 年蘇聯政治局拒絕出兵至波蘭阻止團結工聯的民主政府接管政權一事，這是蘇聯政權衰弱之兆」，表示蘇聯已無力干預其社會主義盟國之內政。<sup>55</sup>

而這兩大事件蘇聯無力解決，顯示其內部問題叢生，已無力顧及其他社會主義國家所提出的需求與協助，故從這兩件事徵兆可研判，當時蘇聯已經輸掉冷戰。

## 陸、江澤民時期外交決策模式

鄧小平於 1997 年 2 月去世，9 月中共召開十五次代表大會，會中擔任中共總書記的江澤民報告的題目：「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」江在報告中強調「要堅持鄧小平的外交思想，始終不渝地奉行獨立自主的和平外交政策」。<sup>56</sup>基本上江澤民主政時期(後鄧時期)中共的外交政策係延續鄧小平時期的政策。

和平與發展為中共外交政策兩大理論基石，也是當今世界的兩大問題，所以中共強調外交政策不會變，將以和平共處五原則為基礎發展與各國關係，奉行獨立自主的和平外交政策，「核心就是維護世界和平，促進共同發展」。<sup>57</sup>

### 一、官僚組織的決策模式(法制模式)：

江澤民出生於揚州，上海交通大學電機系畢業，交大是中國最好的工科學校之一，有所謂「北有清華，南有交大」之稱，從學生時代江澤民就加入共產黨，經鄧小平刻意選擇，成為中共擔任最高領導職務的技術官僚。1989 年 6 月正式出任中共中央總書記，同年 11 月出任中央軍委主席，1993 年 3 月擔任中共國家主席，這時江集黨政軍大權於一身，直到 1994 年 9 月中共十三屆四中全會，才正式完成以江為核心的第三代領導人接班。<sup>58</sup>

由於江澤民第三代領導人係鄧小平欽點及培養，江澤民並無如第一代個人式的權威及第二代集體領導的智慧，既無戰功也缺乏個人魅力，故第三代領導人的

<sup>55</sup> Bruce Elleman 著，李厚壯譯，頁 510-511。

<sup>56</sup> 江澤民，〈高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀-在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉，(人民日報，1997 年 9 月 22 日)，第 4 版。

<sup>57</sup> 〈中國外交政策不會變-唐家璇答記者問題側記〉，(新華網，2003 年 3 月 6 日)。

<sup>58</sup> 何若涵，《江澤民和他的時代》(台北：月旦出版社，1995)，頁 10-36。

權威則必須植基於制度及決策的正確性，因此妥協的可能性將大於前二代的獨裁專斷，而這些正符合艾里遜(Allison)所提的「組織程序」與「政府官僚政治」的決策模式有關。<sup>59</sup>

## 二、決策過程與案例分析：

江澤民主政時期發生李登輝訪問美國，以及台灣極積拓展國際空間的務實外交，而這些事件被中共理解為中華民國台灣在實施「兩個中國」「一中一台」及「台灣獨立」，於是乎對台灣發動一連串的文攻武嚇。美國同意李登輝訪美，不僅使得美國親台反華勢力更加猖狂，也是對李登輝及台獨勢力的一種鼓勵與支持，因此中共全面反擊是預料中之事。

### (一)決策情勢：

回顧 1995 年的台海危機，係起因前總統李登輝訪問美國，美國眾議院以 390 票對 0 票、參議院以 97 票對 1 票的壓例性表決，通過允許李登輝訪美案，打破了美國十七年不讓台灣領導人踏上美國本土的禁令，這是李登輝的一小步，但是台美關係的一大步，對中共而言如同晴天霹靂。於是對美國採取一系列反制措施，如召回駐美大使李道豫、中共國防部長遲浩田訪美行程喊停，雙方高層活動停止，美中關係跌到谷底，台海危機有可能發生。

因此面對這樣的情勢，江澤民對台戰略不外孫子所說的「伐謀、伐交及伐兵」，伐謀方面利用媒體批評李登輝假統真獨的面目，伐交方面則加強對美外交，主動釋放駐香港的兩個美國空軍情報員，並同意第一夫人可以到北京出席聯合國世界婦女大會，伐兵方面中共從波灣戰爭中意識到飛彈攻擊有威脅嚇阻之效，於是面對這樣的情勢，中共政治菁英們選擇了軍事演習(飛彈試射演習)作為對台灣當局的警告。<sup>60</sup>

### (二)決策參與者：

95~96 年台海飛彈危機，係由政治局轄下的中央對台工作領導小組來負責決策，它的成員多數具有涉台統戰與外事等首長，小組長多由總書記兼任。<sup>61</sup>人員計有總書記江澤民、人大委員長李鵬、國務院總朱鎔基、全國政協主席李瑞環、軍委會副主席劉華清、張震、張萬年等，其中軍委員三位副主席分別對台發表強

<sup>59</sup> Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1997), pp.10-15。

<sup>60</sup> 何若涵，《江澤民和他的時代》，頁 220-222。

<sup>61</sup> 邵宗海、蘇厚宇，《具有中國特色的中共決策機制》(台北：韋伯文化出版社，2007)，頁 167。



硬的談話。<sup>62</sup>

表三：軍委會副主席談話

姓名	職位	發言時間	發言內容
劉華清	軍委會第一副主席	1995年7月23日	如果台灣宣佈獨立，那就要用戰爭解決，在原則問題上，大陸毫不含糊
張震	軍委會副主席	1995年7月23日	台灣是中國大陸的一部分，中共絕不允許搞台獨或一中一台
張萬年	軍委會副主席	1995年10月23日	台灣如果宣佈獨立或外國勢力試圖阻止統一，中共將會動武

從上述軍委會副主席談話得知中共對台獨的立場是堅定不放鬆，絕不允許台灣從其所謂的祖國統一大業中獨立，是故當李登輝成功的訪問美國，並在其母校康乃爾大學演說後，中共就其演說的內容中研判，李登輝正走向台獨之路。<sup>63</sup>

### (三)決策過程：

中共發動 1995~1996 台海飛彈危機，其決策過程所要達到的目的有二：<sup>64</sup>

- 1 嚇阻李登輝追求進一步的獨立，中共希望透過飛彈試射，造成台灣心理恐慌、股市下跌、資金外流，以及其內部菁英間的衝突，迫李登輝改變台獨政策。
- 2 嚇阻美國阻止其修改「一個中國」的政策。由於中共認為美國借六四天安門事件而對中共實施制裁，並指責中共內部宗教自由問題、人權問題、奴工問題等，故核發簽證給李登輝以為測試。中共認為李登輝訪美係台灣與美方串通好的情節，以李登輝訪美作為試探中共「一個中國」政策之底線。中共發動台海飛彈危機，想要達到上述兩項目的，唯這次危機引發後續嚴重

<sup>62</sup> 徐雲騰，〈劉華清、張震、遲浩田對台決不鬆口〉，(經濟日報，1995年7月23日)，版17。

<sup>63</sup> Laurie Burkitt 主編，〈解放軍七十五週年之歷史教訓〉(台北：國防部史政編譯室譯印，2004)，頁445-446。

<sup>64</sup> Burkitt 主編，頁444-446。

的反彈，不僅未能達成嚇阻之效，也正好成為台灣第一次總統直選的最佳助選員，其所產生的影響，使得台灣更加偏離「一個中國」的政策。

#### (四)決策的後果：

1995年~1996年的飛彈危機，不僅未能嚇阻李登輝的台獨之路，使得台灣人民在外來的危機中，更加堅定以壓倒性的票數贏得第一次的總統直選，特別是李登輝善於操縱「本土意識、台灣優先」。<sup>65</sup>

這其中複雜的關係一直受李登輝的操弄，如1999年7月9日，李登輝接受德國媒體訪問時，將兩岸形容為「特殊的國與國關係」，總統選候選人陳水扁更是與之唱和，將根據「特殊的國與國關係」修改憲法，這樣的論調使得中共總理朱鎔基不得不在台灣投票直選第二次總統時的前三天，對台灣人民提出警告：「中國人會用鮮血和生命捍衛中國統一和民族尊嚴…台灣同胞，你們要警惕啊！」。<sup>66</sup>這次的大選民進黨總統候選人陳水扁以39.3%的選票贏得總統大選，促成台灣第一次的政黨輪替。

經過這樣的經驗，中共開始理解到，對於台灣的內政，最好謹慎為之，因為若對台灣發表任何正面或負面的言論，只會造成反效果，所以中共越多的施壓，台灣就反抗愈強烈。

## 柒、結論

中共外交政策的決策係根據其政治菁英之類型而有所不同，如毛澤東時期中共決策主要是由毛澤東及一些親近的戰友決定，其過程涉及部分的個別領導，而非官僚或專家，內部的政策辯論也很少，更談不上公開討論。這期間毛澤東與周恩來被認為是中共外交政策的最高負責人，但重要的決策仍由毛澤東一人獨斷，周恩來僅只是執行毛澤東的決策，故毛澤東擁有最高的決策權威也是本文所提到的霸權型菁英的強人主導決策模式。

鄧小平於十一屆三中全會取得中共政權的主導地位，鄧小平時期中共決策就屬於集體領導式的決策，雖然部分重大決策仍由鄧小平個人決定，但許多決策已能允許個人在組織中研討辯論不似毛澤東時期的獨斷。為了避免個人獨斷，在某些方面亦會採取官僚組織決策模式，聽取組織、個人及專家的意見，讓決策參與成員擴大，使得中共政策決策由霸權型菁英的強人主導決策轉變為法制型菁英的集體領導決策模式。

<sup>65</sup> 〈李登輝以壓倒性54%的選票當選總統〉，(聯合報，1996年3月25日)，版4。

<sup>66</sup> Burkitt 主編，《解放軍七十五週年之歷史教訓》，頁444-446。

陳中雨

在鄧小平兩次欽點新的領導人接班失敗後，便在 1989 年辭去中央軍委會主委的職務，全力培養以江澤民為核心的領導班子，由於江澤民無鄧小平般的領袖權威，故其決策行使乃是依循國家、政府、黨所賦予的職權。是故中共在許多政策上，特別是外交政策就已經趨向法制型菁英的官僚決策模式，開始走向制度化的決策，而有別毛澤東時期及鄧小平時期的決策模式，這是中共決策機制制度化的開始。

（投稿日期：98 年 1 月 3 日；採用日期：98 年 3 月 16 日）

中共政治菁英決策機制之研究：以外交決策為例