

中共外交決策模式之探析

The Research of China's Foreign Policy Decision-making Models

林麗香

Li-Hsiang, Lin

空軍航空技術學院通識教育中心副教授

Center of General Education

Air Force Institute of Technology

摘要

中共外交決策制定的決策權力是由原來一個人、一小部分人手裏，擴展到一個相對擴大的群體和相對獨立的部門。由決策權力的歸屬來區分，毛澤東、鄧小平、江澤民和胡錦濤的領導風格及決策模式確有不同，毛澤東是屬於「領袖主導模式」，政策的制定由毛澤東一人主導；鄧小平為「集體領導模式」，政策制定由一群同僚主控；江澤民與胡錦濤則為「官僚政治模式」，政策制定由一群統治者主導。本文的主要目的是探討毛澤東、鄧小平、江澤民及胡錦濤之外交決策模式，為了使研究分析能夠更嚴謹及有系統，本論文將依決策權力的歸屬，將中共不同領導者時期的外交決策模式區分為三種：「領袖主導」、「集體領導」及「官僚政治」，並以此三種外交決策模式作為本論文分析之基礎概念，分析並探究不同領導者時期(毛澤東時期、鄧小平時期、江澤民時期及胡錦濤時期)之外交決策模式特點。

關鍵字：外交決策模式、領袖主導模式、集體領導模式、官僚政治模式

Abstract

The decision-making power of China's foreign policy is from one person, small persons to a group of persons and a department. According to the attribution of decision-making power, the decision-making models of china's leaders are different. Mao Zedong belongs to Individual Decision Model. Mao made the final decision on the foreign policies; Deng XiaoPing belongs to Group Decision Model. The Colleagues made the foreign policies; Jiang Zemin and Hu Jintao belong to Bureaucratic Politics Model. A group of leaders made the foreign policies.

The research aim of this article is to analyze the foreign policy decision-making models in the Mao Zedong era, the Deng XiaoPing era, the Jiang Zemin era and the Hu Jintao era. This article will analyze the features of the different leaders by Individual Decision Model、Group Decision Model and Bureaucratic Politics Model.

Key Words : Foreign Policy Model, Individual Decision Model, Group Decision Model, Bureaucratic Politics Model

一、前言

研究中共問題的學者高新言及「毛澤東、鄧小平、江澤民三個時代之間最大的區別，就是毛澤東時代是一個人說了算，出現矛盾對立的時代，毛可以輕而易舉地將對手打翻在地；鄧小平時代是鄧小平及陳雲兩人說的算，整個鄧小平時代，陳雲始終以其政策角度的對立面存在，並隨時對鄧形成制約；而江澤民時代是一群人說了算，也就是鄧小平所說的『集體領導』。」¹事實上，中共外交政策制定的模式變化，是決策權力從原來一個人、一小部分人手裏，擴展到一個相對擴大的群體和相對獨立的部門。²由決策權力的歸屬來區分，毛澤東、鄧小平及江澤民的領導風格及決策模式確有不同，毛澤東是屬於「領袖主導模式」，政策的制定由毛澤東一人主導；鄧小平為「集體領導模式」，政策制定由一群同僚(Colleagues)主控；江澤民則為「官僚政治模式」，政策制定由一群統治者主導。³

根據韋伯(Max Weber)的研究，權威的類型可分成三種：第一為傳統的權威(Traditional Authority)，第二為魅力的權威(Charismatic Authority)；第三為合法、理性的權威(Legal-rational Authority)。⁴在傳統的權威中，權威來源

是對於傳統文化的信仰與遵循，亦即權威的來源是世襲。領導者的權威至高無上，不受任何的限制。人員在組織內從事工作，一切聽命於領導者的意志，沒有一定的法規可循，領導者意志與好惡決定一切；在魅力的權威中，權力來源是領導者個人的特質與魅力，這種情形大多發生於動盪不安的社會裏，一旦社會安定，領導者的個人特質與神秘色彩即逐漸消失；在第三種法定權威中，權力乃基於法律的授與。下屬之服從權威領導，並非服從領導者本人，而是服從法律所賦與該職位的權力。法律至高無上，治者與被治者都受到法律拘束，即在組織裏，無論是最高主管或臨時雇員，都需遵照法規的規定，領導者權威的行使有一定範圍，且須遵循一定的法定程序。

若以韋伯的權威類型來區分，毛澤東及鄧小平的權力是來自於個人魅力，江澤民及胡錦濤的權力則是來自法定權威。毛鄧藉由個人至高無上的魅力和權威，促使人民服從並聽命於他；江胡因缺乏如毛鄧般的魅力型權威，只好藉由制度上職權的方式，建立在人民心中的地位及影響力。亦即毛澤東和鄧小平固然是黨的最高領導人，但是他們的權力實際上並非靠黨政職務，而是源自長期在軍隊中掌權的魅力型領導人身份，黨政職位只是增加他們運用權力的正當性而已。因此在毛鄧強勢的領導者時期，決策模式是以「領袖主導」及「集體領導」為主；相對的，在江澤民及胡錦濤弱勢的領導者時期，江澤民及胡錦濤的政權非以個人權威之下的強人領導，⁵缺乏具備第一代及第二代領導人的

¹ 高新等著，江澤民面臨的挑戰(香港：明鏡出版社，1996年)，頁227-228。

² Sun Zhe, "China's Foreign Policy: System Transformation, Policy Formulation Process, and Characteristics of Decision-making," CSIS, Vol. 1, January 30, 2004, p.33.

³ James C. Mulvenon & Richard H. Yang, eds., The People's Liberation Army in the Information Age (Santa Monica, California: Rand Corporation, 1999), p.18.

⁴ Lewis A. Coser 著，黃瑞祺、張維安譯，古典社會學理論(Classical Sociological Theory)(

台北：桂冠圖書公司，1986年)，頁184。

⁵ 奕父，「從『集體領導』論江核心的問題」，中共研究，第31卷，第3期，1997年3月，頁9-11。

權威基礎，故其決策模式以「官僚政治」為主。

本文的主要目的是探討毛澤東、鄧小平、江澤民及胡錦濤之外交決策模式，為了使研究分析能夠更嚴謹及有系統，本論文將依決策權力的歸屬，將中共不同領導者時期的外交決策模式區分為三種：「領袖主導」、「集體領導」及「官僚政治」，並以此三種外交決策模式作為本論文分析之基礎概念，分析並探究不同領導者時期(毛澤東時期、鄧小平時期、江澤民時期及胡錦濤時期)之外交決策模式特色。

二、外交決策模式

進入 1950 年代後，政治學發生革命性的改變，倡導政治科學的行為學派崛起，現實主義的宏觀分析(Macro Analysis)法亦難逃被質疑與挑戰的命運。學者史耐德(Glenn H. Snyder)、艾里遜(Graham T. Allison)、郝斯悌(Ole R. Holsti)相繼提出外交決策理論，強調決策過程的重要性。史耐德提出決策制定理論，認為決策是由人制定的，所以研究外交政策的焦點應置於那些代表國家作權威性決策的領袖，而非現實主義所用的抽象名詞——國家，決策者的認知(Perception)才是影響一國外交政策行為的最重要變數。

1971 年，艾里遜在「決策本質(Essence of Decision)」一書中提出「理性模式」(Rational Model)、「組織程序模式」(Organizational Process Model)及「官僚政治模式」(Bureaucratic Politics Model)三種外交決策模式，分析 1962 年古巴飛彈危機時，美國外交政策的制定過程。⁶然而由於大量機密資料、錄音帶、檔案的解密，艾里遜與維吉尼亞大學教授哲利考(Philip

Zelikow)重寫「決策本質」一書，將決策模式更改為「理性行為者模式」(Rational Actor Model)、「組織行為模式」(Organizational Behavior Model)及「政府政治模式」(Governmental Politics Model)三種。⁷

而相對於艾里遜的研究，史耐德和狄辛也從 50 個危機管理案例中，提出三種決策理論：「理性模型」、「有限理性模型」及「官僚政治模型」，並指出當在運用其中之一模型時，應該以另一個模型作為輔助的分析架構，如此才能具有較佳的解釋力。此外，郝斯悌亦提出三種外交決策模式：「個人決策」(Individual Decision)、「團體動力」(Group Dynamics)、「官僚政治」(Bureaucratic Politics)；而國內學者許志嘉透過理論的推演與實例的論證，將中共外交決策模式分為「領袖主導」、「領導集體」、「官僚組織」三種。⁸

綜合以上各學者的主張，外交決策模式大致可分為以下五種：

(一)理性決策模式

理性決策模式是歷史最悠久、最廣泛被用來分析一國外交政策產出的方法。在謀求最大利益的前提下，一國外交政策固然是經

⁶ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston: Little, Brown & Company, 1971), pp.164-173.

⁷ Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. nd. ed. (New York: Longman, 1999), p.6.

⁸ 有關艾里遜、史奈德和狄辛、郝斯悌及許志嘉等人所提出的外交決策模式內容，可參閱 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston: Little, Brown & Company, 1971), pp.164-173; Glenn. H. Snyder & Paul Diesing, *Conflict Among Nations : Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*(Princeton: Princeton University Press, 1977), cha.1.; Ole R. Holsti, "Model of International and Foreign Policy," *Diplomatic History*, Vol.13, No.1, Winter 1989, p.31; 許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*(台北：政治大學東亞研究所博士論文，1998 年)，頁 203-210。

由理性的決策過程制定，並依照利益的大小排列政策選項的優先順序。然而由於決策者自有其他考量，最終作出的決策往往未必是最佳的選擇，但有一點可以確定，如果政策選項付出的代價太高、預期獲得的利益太低，決策者絕對不會考慮。⁹根據理性決策模式，一國外交政策的基本概念有以下幾項：(1)目標：行為者的目標被轉化為一個收益、實用或偏好的功能，目標顯示出所選擇結果的價值或實用性，決策的問題可藉由它的價值及客觀性來排列其可能的結果。(2)選擇：行為者必須在一系列選擇中作決定，這些選擇是以一顆決策樹的方式來表現，行為的選擇途徑必須由與其它選擇不同之處來區分。(3)結果：每一個選擇項都是一系列的選擇結果或輸出。(4)決定：在理性模式中，功能排列最高者即為最後的決定選項。¹⁰

(二)組織行為模式

組織行為模式與「領導集體」模式相同，皆強調政策決策權在一群領導者的手中。組織行為模式強調組成政府的組織過程，行為者不是國家或政府，而是一群位於政府領導地位的鬆散聯盟組織。此模式的一般命題有：一為行動是依據標準的運作過程及計劃而來，組織的行動主要是由組織的例行公式所決定，而非由政府領導的指示而來；二為組織行為是慢慢改變且缺乏極大的彈性；三為大範圍的計劃是被制度化的，其目的是為了提供一個較明確的方向。¹¹因此，一國政府所採取的外交政策是由一群領導者所決定，外交政策可由組織內部成員的共同目的與行為來解釋。

(三)政府政治模式

這種模式將重點放在一個政府的政治，根據這個模式，外交事務不是以作為一個選擇或輸出而被瞭解，外交事務發生的結果是被當作國家政府競賽者所討價還價而得到。¹²政府的行動如同政治的結果，政府的決策及行動是來自於官員間不同利益和不平等影響的妥協、衝突和混淆，政治決策和行動的產生是藉由政府成員間的討價還價而來。此模式與「官僚政治」模式相同，皆強調政策的制定是透過官僚組織之間的妥協與溝通而來。

(四)領導人模式

此模型特別重視領導人對政策的影響力，假設領導人的人格及個人特質會對其決策及政策產生重要影響。例如在美國歷任總統的外交政策的研究，便發現不同的總統對外交政策的強調重點不同。¹³西方學者金淳基(Samuel Kim)、奧森伯格(Michael Oksenberg)、白魯洵(Lucian. Pye)等人及前中共外交部官員陸寧也曾以此研究途徑來解釋中共外交政策。¹⁴領導人模式具有濃厚的人治色彩，此模式不經正式黨政決策組織體系的運作，由最高領導者依自己的判斷，並逕行作出基本決策。此模式對高度極權的中共政權而言，相當具有解釋力。尤其在毛澤東高度權威領導模式下，透過對毛澤東個人思想理念、性格及行事風格的研究，確可掌握中共外交政策的主要脈絡。

(五)有限理性模式

⁹ Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. nd. ed, p.25.

¹⁰ Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. nd. ed, p.18.

¹¹ Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. nd. ed, pp.164-185.

¹² Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. nd. ed, pp.255-256.

¹³ Jaw-Lin Chang, *A Retrospective Evaluation of Decision-Making Models in US Foreign Policy* (Ann Arbor, Michigan: University Microfilms International, 1985), p.231.

¹⁴ 參閱 Samuel S. Kim, "The Maoist Image of World Order," *World Order Studies Program Paper*, Princeton University, 1977; Lucian W. Pye, "Mao's Tse-tung's Leadership Style," *Political Science Quarterly*, Vol.91, No.2, Summer 1976, pp.219-235; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign Policy Decision-making in China*(Boulder: Westview Press, 1997), pp.8-16.

賽蒙(Herbert Simon)認為在理性決策模式中，決策者將自己的價值(喜好)提高到最大限度(Maximizing)或作最佳化(Optimizing)選擇行為，此乃是不可能的。由於來自環境與人類計算能力的限制，造成有限理性(Bounded Rationality)，所以決策者不太可能得到完全理性模式下的最佳解，而只能求得滿意解。¹⁵因此，賽蒙提出「有限理性(Bounded Rationality)」模式，主張決策者受限本身經驗、能力與取得資訊之不易，通常僅能就其所知的情境下，做最佳的決策。

在複雜的中共外交政策制定過程中，此五種決策模式可能只是其中的一個決策方式，任一單一模型均無法完全解析中共外交政策。在政治運作結構中，若以單一的決策模型來解釋所有決策，便會使決策模型產生盲點，在不同的領導人、面臨不同的政策議題、議題重要性出現差異時，便會產生不同的決策程序。因此建構全面性中共政治運作模式有相當的困難度，何況不同的時空背景，更使決策過程面臨不同的變數，同時許多決策模式可能在解釋特定政策時，極具說服力，但在探討不同議題，卻產生解釋上的盲點。由於建構一個全面的政策運作模型相當困難，故本文並無意對以上五種模型提出進一步的修正或新的解釋模型，本文只是單純地依時間之順序，探究不同領導者外交決策模式之變化。

三、毛澤東時期(領袖主導模式)

由中共歷史發展過程來看，擁有中共最高決策權之所謂「黨中央」是經過更迭的。中共共產黨於1921年成立之時，中央書記處是最高決策核心，書記處成員包含毛澤東、朱德、劉少奇、周恩來與任弼時；1956年中共第八次全國代表大會後，中央政治局常

務委員取代原書記處的地位，成為黨中央；文化大革命時，「中央文革小組」發揮重要作用，具有黨中央的地位。然而不論黨中央是指書記處成員或是中央文革小組，毛澤東時期外交政策的制定過程主要是毛澤東在周恩來的協助下，制定重大的外交決策。

毛澤東堅持「黨指揮槍」的原則，它的實質也就是在這個基礎上建立起來。¹⁶在毛澤東時期，軍隊聽命於毛的指揮行動，軍隊的政治角色是一種工具性角色。以抗美援朝事件為例。1950年6月25日韓戰爆發；6月27日美國決定派出海軍和空軍入侵朝鮮領海、領空。此時毛澤東迅速作出反應，表明中國政府的立場，毛澤東在6月28日中共中央人民政府委員會第八次會議上莊嚴宣告：「全國和全世界的人民團結起來，進行充分的準備，打敗美帝國主義的任何挑釁。」¹⁷8月4日中共中央政治局召開會議，毛澤東在會上又指出，「如美帝得勝，就會得意，就會威脅我們。對朝鮮不能不幫，必須幫助，用志願軍的形式，時機當然還要適當選擇，我們不能不有所準備。」¹⁸

10月2日毛澤東主持召開中共中央書記處會議，討論朝鮮半島局勢和中共出兵問題。毛澤東認為出兵朝鮮已是萬分火急，原擬派林彪率兵入朝，因林彪託病推辭，毛澤東遂決定派彭德懷掛帥出戰。¹⁹10月4日和5日中共中央政治局在北京中南海召開會議，討論出兵問題，政治局成員毛澤東、朱德、劉少奇、周恩來、任弼時、陳雲、康生、高崗、彭真、董必武、林伯渠、張聞天、彭德懷、李富春等出席會議，中共中央辦公廳主任楊尚昆和中央負責新聞工作的胡喬木也都列席會議。

¹⁵ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior-A study of Decision-making Processes in Administrative Organization* (New York: Free Press, 1976), p.45&pp.80-83.

¹⁶ 俞雨霖，中共軍人的政治角色——比較與歷史的觀點(台北：政治大學東亞研究所博士論文，1987年)，頁141。

¹⁷ 逢先知，李捷，「毛澤東與抗美援朝」，解放軍報，2000年10月25日。

¹⁸ 同前註。

¹⁹ 同前註。

在此次討論中，許多政治局成員對出兵抗美援朝有顧慮，因為當時國內困難重重：長期戰爭的創傷尚未治癒；土地革命尚未完成；土匪特務尚未肅清；軍隊的武器裝備落後，訓練不充分；部分軍民存在厭戰情緒。以解放軍的裝備水準，是否能打贏世界上最現代化裝備的美軍？中共的經濟力量能否支援持久戰爭？這些都是不容樂觀的難題。一旦失利，中共的處境將更加困難。但另一方面，大多數與會者也認為：如果不出兵，整個朝鮮將被美國侵佔，中共有直接面臨著美國侵略的威脅，東北地區的電力將被其控制，工業基地將遭到破壞，中共將失去安心進行經濟建設的保證；如果朝鮮失敗，朝鮮的革命遭到鎮壓，這也會降低共產主義的士氣，促長帝國主義的威風，美國將會更加猖獗，國際國內反動氣焰將會增高，這對中共局勢極為不利。²⁰

政治局在經過充分討論、權衡利弊之後，一致認為中共應當參戰，必須參戰，參戰利益極大，不參戰的損害極大，毅然作出「抗美援朝、保家衛國」的重大戰略決策，決定組成中國人民志願軍赴朝參戰。²¹10月6日周恩來在中南海居仁堂主持召開包括各地區負責人在內之黨政軍高級幹部參加的中央軍委會會議，根據5日政治局擴大會議的決定，討論入朝作戰方案和佈置有關方面的工作。8日彭德懷根據毛澤東的命令，立即與高崗率領臨時指揮人員飛往瀋陽；9日彭德懷、高崗召集志願軍軍以上幹部會議，傳達中央出兵援朝的決定，要求各部在10天內作好一切出國作戰的準備。²²

由以上抗美援朝的決策過程來看，雖然自10月2日至5日，中共中央共召開3天的會議。會中充分發揚民主的精神，參與人員認真地提出各自的見解，而毛澤東也聽取各種不同的意見，讓出席人員把出兵之不利方面和困難方面充分地說出來。但是由毛澤東在1950年6月至10月2日前的言論內容可以發現，毛澤東對於抗美援朝政策早已有了定案，10月2日的會議也明確地決定由彭德懷擔任主帥，亦即至少在10月2日前，中共已決定出兵援朝。10月4日及5日的中央政治局會議可以說只是形式上讓政治局委員發表言論，然後再由毛澤東說服參與會議的成員同意援朝政策。由抗美援朝的案例可得知，毛澤東始終握有外交政策之最後決定權。(圖1為領袖主導決策模式)

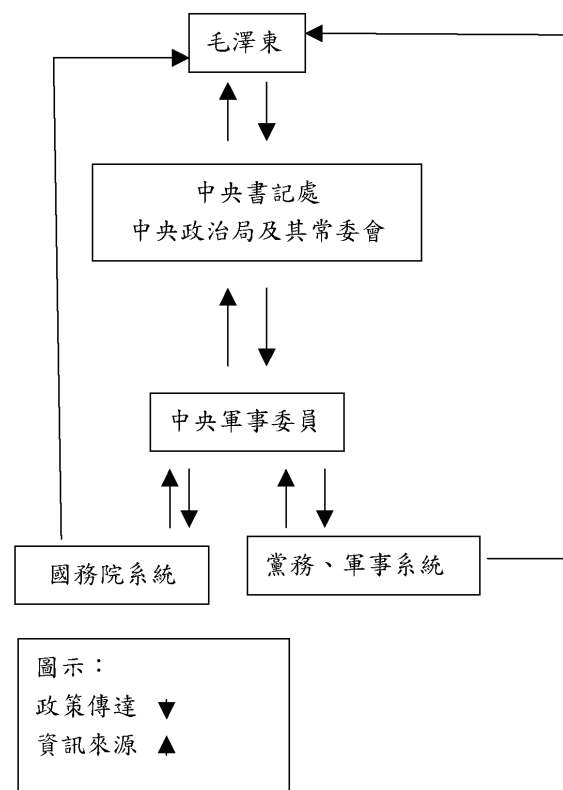


圖1 領袖主導決策模式

資料來源：修改自許志嘉，中共外交決策模式研究—鄧小平時期的檢驗分析(台北：水牛出版社，2000)，頁217。

²⁰ 參考自「抗美援朝大事記—中共中央決策出兵」，新華網，2005年10月19日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2005-10/19/content_3647649.htm>。

²¹ 「抗美援朝大事記—中共中央決策出兵」，新華網。

²² 逢先知，李捷，「毛澤東與抗美援朝」，解放軍報》。

四、鄧小平時期(集體領導模式)

文化大革命結束後，尤其是 1978 年十一屆三中全會後，中央政治局常務委員再次取得黨中央的位子，中央政治局常務委員成為決策的核心。自 1978 年至 1980 年，黨中央所指的政治局常務委員包含鄧小平、葉劍英、李先念及陳雲等人。在 1980 年中央書記處重新成立之前，中央政治局常委會扮演集體決策模式的主要決策機構，1980 年代至 1987 年之間的中央書記處則是政策選定的主要機構，1987 年至 1992 年間的中央政治局扮演主要決策機構，1992 年十四大以後，最高領導人鄧小平及主要元老均已離開正式的黨政要職，中央政治局常委已身兼黨政軍重要領導職務，負責相關工作，此時中央政治局常委會便已是集體領導決策模式政策制定的主導者。²³

不論決策權在中央政治局常委，或是中央書記處、中央政治局，鄧小平時期決策模式主要是以「集體模式」為主。受到中共對外開放、外交政策議題多元化及革命元老凋零影響，在鄧小平時期的政治運作中，參與中共政策過程的成員比毛澤東時期多，技術官僚的決策權威也比以往有所提升。²⁴何漢理(Harry Harding)認為後毛澤東(Post-Mao)時期的中共政權是一種「協商式威權(Consultative Authoritarian Regime)」政權，鄧小平的統治模式已與以往極權主義(Totalitarianism)明顯不同。²⁵中共的決策結構發生變化，高層領導與低層官僚之間需要透過協商、談判、意見交換及建立共識等過程來進行權力運作。²⁶「集體領導」

模式使得長期從事外事工作的外交官及外貿職業官僚的角色愈形重要，外交工作官僚在黨內地位的日益重要，正可說明黨政軍高層不再獨佔外交決策的主導權，長期從事外交工作的職業官僚已深入外交決策核心。

另外，由於在中共實際權力運作中，仍舊有著濃厚的「人治色彩」，許多非正式黨中央組織成員，卻擁有決策權，最明顯就是呈現半退休狀態的「元老」。²⁷「元老政治」主要是出現在鄧小平時期，鄧小平要求年事已高的高層幹部退出黨政要職，然而這些元老仍對重要政策具有一定之影響力。此影響力主要視其個人在黨內歷史地位、貢獻及鄧小平對其意見的重視與否等因素而定。基本上，陳雲、李先念及楊尚昆等人都曾扮演重要角色。在外交政策方面，雖然多名元老對政策的參與及關心並不是很高，²⁸但當他們對一些重要政策表達意見時，往往會受到高度的重視。例如：1985 年 12 月發生蘇聯國內航線民航機劫機事件，該機副駕駛將飛機劫持至黑龍江省。事後，蘇聯要求遣返劫機者，中共外交部為了重修與蘇聯的關係，傾向將劫機者遣返。但該案送至陳雲辦公

Policy Making in China: Leaders, Structures and Process(Princeton: Princeton University Press, 1988), pp.-23.

²⁷ 所謂「元老」主要是指已無黨中央組織正式職務的高層領導，或是中央顧問委員會的成員，他們大多為開國元勳，其對中央政策均有提出意見的權力，並對中央政治局常委會作決策時，有相當的影響力。Kenneth Lieberthal & Michel Oksenberg, Policy Making in China: leaders, structures, and processes, p.36.

²⁸ 中共元老較關心的議題為經濟政策或意識型態的問題，對於外交政策較少發表不同的意見。根據人民出版社出版的《李先念文選》，收錄李先念 1935 年至 1988 年的文章共九十七篇，多數是屬於關於經濟問題的看法，其中 1979 年以後的文章有二十一篇，只有一篇提及外交工作，其重點是對中共地方組織執行外事工作的問題，並非政策性談話。參閱李先念，李先念文選(北京：人民出版社，1989 年)。

²³ 許志嘉，中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析，頁 186。

²⁴ Alan P. Liu, How china is Ruled(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1986), pp.255-256.

²⁵ Harry Harding, China's Second Revolution: Reform After Mao(Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1987), p.200.

²⁶ Kenneth G. Lieberthal & Michel Oksenberg,

室時，陳雲卻反對遣返，最後劫機者在中國大陸接受審判。由此可以看出，元老對於外交決策仍有一定的影響力。²⁹

此外，在 1987 年十三大之後，中共黨章規定，中央書記處成為辦理中央政治局及其常委之事務性工作的辦事機構，外交政策的決策權落到政治局與其常委會身上。這樣的規定使得鄧小平時期決策模式呈現「集體領導」，外交決策主要是由鄧小平、陳雲及元老作為主要的決策者(圖 2 即為鄧小平時期的集體領導決策模式)。以 1989 年天安門事件的決策為例，5 月 18 日中共黨內八元老(鄧小平、陳雲、李先念、彭真、鄧穎超、楊尚昆、薄一波、王震)與政治局常委會委員(李鵬、喬石、胡啟立、姚依林)以及軍委會成員(洪學智、劉華清、秦基偉)舉行會議，正式決議宣佈北京市進入戒嚴狀態。³⁰5 月 27 日鄧小平、陳雲、李先念、彭真、鄧穎超、楊尚昆、王震、薄一波在鄧小平住宅決定由江澤民接替趙紫陽的位置，擔任總書記。³¹

在「集體領導」決策模式下，中央外事領導小組的地位在外交決策過程中益形重要。具體外交政策經由黨政軍相關部會組織在最高總體政策方針指導下，各自提出見解，形成初步政策方案後，送交中央外事領導小組討論，討論過程若無重大意見衝突，則將協商後的議案送交上級組織，即中央書記處或中央政治局；若外事小組討論中有重大意見衝突，無法達成協商，則將具體衝突的主要政策意見同時送呈上級組織；外事小組送交的議案在中央書記處或中央政治局中再進行討論，與會成員對送交之議案若無重大意見衝突，一般經修正更可作成決策，或是對並呈的議案經討論後作出決議形成政策。如

果在中央書記處或中央政治局會議中重要政策衝突仍無法達成妥協時，則送交政治局常委會或由鄧小平親自批示。³²中央外事領導小組重要性的提高表示隨著改革開放的推行，外交政策愈形複雜，外交部門與其他相關部門的專業化程度及影響力也相對增加。在鄧小平時期，中共當局會定期探詢軍方領導人對國家戰略目標及政策的意見與論點，並給予相當程度的尊重。³³因此在鄧小平時期，解放軍除了透過外事領導小組表達軍方意見外，也常藉由資深的軍方領導人(葉劍英、楊尚昆、徐向前、聶榮臻、張愛萍、楊得志、余秋里及張學智等人)向鄧小平獻策，以發揮解放軍之政治影響力。

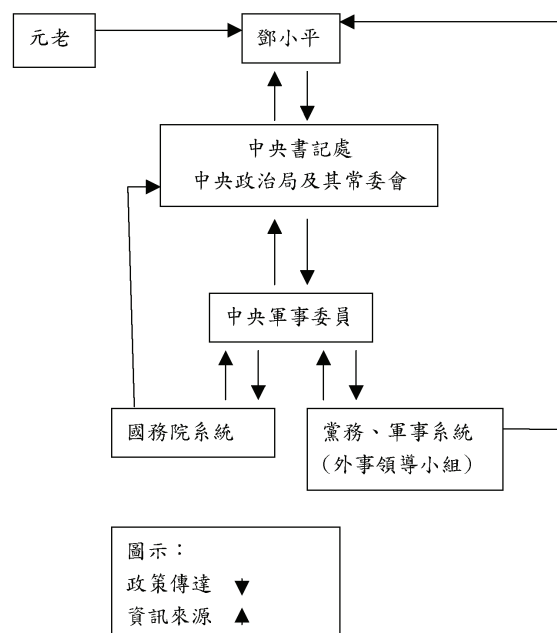


圖 2 集體領導決策模式

資料來源：修改自許志嘉，中共外交決策模式研究—鄧小平時期的檢驗分析，頁 224。

五、江澤民時期(官僚政治模式)

²⁹ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*(Boulder: Westview Press, 1997), pp.93-94.

³⁰ 張良編著，中國六四真相(香港：明鏡出版社，2001 年)，頁 479。

³¹ 張良編著，中國六四真相，頁 753-754。

³² 許志嘉，中共外交決策模式研究：鄧小平時期的驗證分析，頁 189-190。

³³ Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*(Santa Monica: RAND, 1999), p.11.

第十三屆黨代表大會之後，外交決策的權力落在中央政治局及其常委手中，使得政治局及其常委的角色顯得重要。此外，在國際事務日益繁雜的情況下，中共外交決策體系愈來愈依賴外事領導小組的專業功能，這使得外事領導小組的重要性日益提高。整體而言，在江澤民主政時期，政治局常委、外事領導小組及中央軍委常常就外交事務進行研議。

以1995-1996年台海危機事件為例。在1995年6月上旬李登輝總統結束美國訪問後，中共於1995年6月中旬召開高層緊急會議，當時台灣事務領導小組組長江澤民、副組長錢其琛、海協會會長汪道涵、統戰部部長王兆國、解放軍副總參謀長熊光楷、軍委會副主席劉華清及張震皆參與此次會議。軍隊代表熊光楷、劉華清及張震對於李登輝總統在美的言論相當不滿，主張應採取嚴厲(Harsh)手段，以防止台灣走向獨立。³⁴事實上，在李登輝總統赴美國訪問後，解放軍的高層將領認為江澤民應為其政治失敗導致李登輝訪美一事負責。因此在1995年7月的第二個星期，江澤民和當時的外交部長錢其琛被迫在中央軍委會的會議中，作出自我批評。錢其琛被認為應為此事負責，因為他曾向政治局常務委員會保證，無論如何李登輝都不可能獲得赴美訪問的簽證。其後，在中央軍委會的會議中，江澤民顯然默認解放軍對台灣採行軍事選擇方案的要求。在江澤民作出自我批評後，解放軍立即宣佈將於台灣北部沿岸外海實施兩回合彈道飛彈的試射。³⁵

在江澤民時期，外交政策的主要領導權通常都由一位政治局常委會委員負責，此人即為李鵬。李鵬是當時的國務院總理，負責外交政策的發展，督導外交部的行動，以及解決此等機構間所浮現的差異與歧見。李鵬主要係以外事領導小組主持人身分行使職權，³⁶故能在最高領導階層內擔任對外政策的「橋樑領導者」，³⁷進而掌控外交政策的決定，指導重要政策的執行，並限制其他政治局常委對外交政策的影響力。可見，在江澤民時期，外事領導小組在外交決策過程中的角色相當重要。

另外，因外交事務日益繁雜，牽涉層面愈趨廣泛，使得外交政策的制定更須幕僚機構所提供的意見，而軍方的研究、分析與情報機構就扮演極為重要的角色。由共軍各個研究單位所製作的報告，通常先送交中央軍委會總辦公室，再送達最高層次之國防政策、外交政策與國家安全政策機構。³⁸再者，共軍各研究機構還會定期製作一些正式的情報資料送呈資深的軍方與黨內領導階層。此外，軍方戰略家也會以非正式方式參加一些由外交部門所屬各單位所召開的內部討論會與研究會議(圖3為江澤民時期的官僚政治決策模式)。

六、結論及未來發展

在毛澤東時期，毛澤東始終握有外交政策的最後決定權。一直至1987年十三大之後，中共黨章規定，中央書記處成為辦理中央政治局及其常委的事務性工作之辦事機構，外交政策的決策權落到政治局與其常委會的身上。這樣的規定使得鄧小平時期之決策

³⁴ Andrew Scobell, "Show of Force: The PLA and the 1995-1996 Taiwan Strait Crisis," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 2(Summer 2000), 236.

³⁵ 有關江澤民自我批評的言論是源自沈大偉(David Shambaugh)對中國人士所作的訪談得知。沈大偉(David Shambaugh)著，高一中譯，現代化中共軍力：進展、問題與前景(Modernizing China's military progress, problems, and prospects)(台北：史政編譯室，2004年)，頁48-49。

³⁶ Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, p.54.

³⁷ Kenneth Lieberthal, *Governing China: from revolution through reform*(New York: W.W. Norton & Company, 1995), p.188.

³⁸ Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, 69.

模式呈現「集體領導」，外交決策改以由鄧小平、陳雲及元老作為決策者。

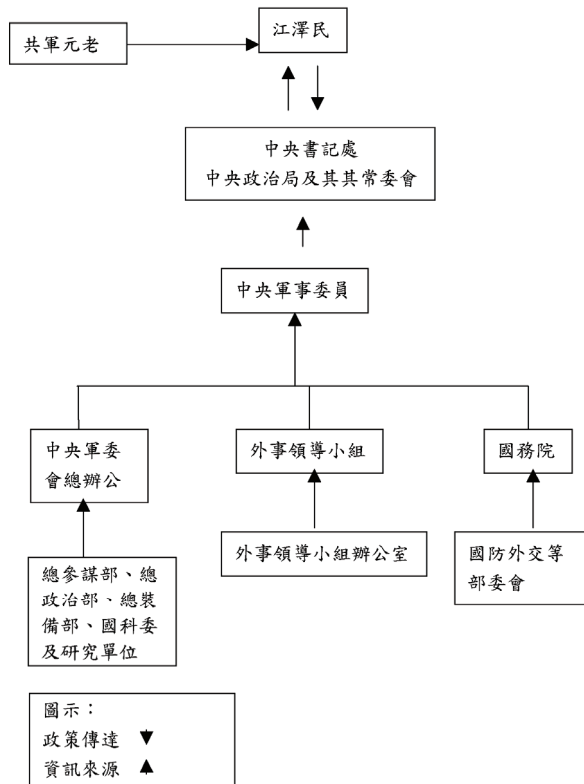


圖 3 官僚政治決策模式

資料來源：修改自許志嘉，中共外交決策模式研究—鄧小平時期的檢驗分析，頁 227。

在鄧小平過世之後，由於新領導人江澤民在軍隊中無強人的軍事背景，為了穩固政治地位，江澤民只好靠著黨領導人的資源分配與人事權來掌握與控制政治組織。此外，由於十三大之後，外交決策的權力落在中央政治局及其常委手中，使得政治局及其常委的角色顯得重要。政治局常委、外事領導小組及中央軍委成為國家決策的最高權力機構，這些組織常常就外交事務進行研議。尤其解放軍視自己為中國領土主權及國家尊嚴的捍衛者，因此與軍事領域或國家安全議題有關之外交決策，解放軍都會表達其意見，並試圖影響國家政策的走向。

江澤民於 2004 年 9 月 15 日十六屆四中全會上，宣佈辭去中央軍委會主席的位子，胡錦濤擔任軍隊的領導人，至此第四代領

導人胡錦濤完成接班，成為中共最高領導人。從胡錦濤執政後來看，胡錦濤的施政作為有延續江澤民之處，也有展現獨特風格的地方。在決策風格方面，新一代領導人更強調「信息公開」、「科學決策」、「集體領導」。首先，自胡錦濤上台以後，中共媒體即時報導政治局會議的（部分）內容，與江澤民的做法不同；其次，新領導人延續第三代領導人「集體領導」之風格，強調科學決策，更依賴智庫專家學者提供政策意見；³⁹第三，重視科學決策，使得中共決策模式朝向更理性、更需要集體議決。由於科學發展觀著重長期規劃與協調發展，因此中共未來將會更依賴學者智庫與專業人士。同時，由於強調協調發展，相關分管業務的幹部或領導人間必須進一步加強合作協調，有利於集體議事程序的鞏固。⁴⁰

胡錦濤對於建制外的學者建言也極為重視。這些要角包括中國社科院美國所的所長王緝思、外交學院副院長秦亞卿、中國社科院世界經濟與政治研究所副所長王逸舟、北京國際關係學院副院長賈慶國、中國人民大學美國研究中心主任時殷弘、清華大學國際問題研究所所長閻學通等人。⁴¹由此可知，具有技術官僚特質及欠缺個人魅力權威之胡錦濤，正逐漸將決策權力結構由垂直(Vertical)模式向水平(Horizontal)之官僚政治決策模式調整，並且參與決策的單位也出現多元化、分權化和強調專業化現象。可見，未來胡錦濤時期的決策風格將朝向「官僚政治」模式，決策方式也將更須協調及集體議決。

³⁹ 寇建文，「胡溫科學發展觀」，兩岸大未來(台北：政大國關中心，2004 年 5 月 22 日)，< <http://www.ettoday.com/2004/05/22/162-1633743.htm> >。

⁴⁰ 杜筱越，「胡錦濤的對台決策幕僚大曝光」，新新聞，第 919 期，2004 年 10 月 18 日，頁 48-49。

⁴¹ 杜筱越，「胡錦濤的對台決策幕僚大曝光」。