

中國對外關係決策轉變的因素

陳穎萱

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

自 2012 年「十八大」以來，隨著中國經濟、軍事實力的變化，以及習近平對國際格局的判斷，中國的對外關係風格亦隨之改變，從「韜光養晦」逐漸轉向「敢於鬥爭」。無論是人權或是意識形態等普世價值，抑或是國家安全、領土爭端，中國的態度都變得更為強硬。自 2018 年中美貿易戰以來，外界亦觀察到中國的外交官員採用更為直接白話的語言取代外交術語，以更強硬的姿態捍衛中國立場。在北京的語境下，相關外交風格是「有所作為」，而對國際社會來說，則是「戰狼外交」的具體展現。然而，2021 年 5 月，習近平出席中共中央政治局集體學習時提及，國際傳播要把握基調，努力塑造可信、可愛、可敬的中國形象，被認為是對「戰狼外交」的修正。¹不過，從習近平 9 月 30 日在《求是》刊文²與中共「二十大」政治報告的內容，到 10 月 9 日非政府組織「保衛衛士」（Safeguard Defenders）公布中國警方在海外設置 54 個警務服務站打壓異議來看，³中國的對外關係暫時不會改變方向，「偉大鬥爭」將持續下去。

北京亟需透過「說好中國故事」的方式改變國際形象，然而，因為國內政治與自身利益的需要，卻使得當局採取適得其反的行為。令人好奇的是，從戰狼到可敬可愛，再到披著羊皮的狼，中國

¹ 〈習近平在中共中央政治局第三十次集體學習時強調 加強和改進國際傳播工作 展示真實立體全面的中國〉，《人民網》，2021 年 6 月 1 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0601/c1024-32119434.html>。

² 習近平，〈新時代中國共產黨的歷史使命〉，《求是網》，2022 年 9 月 30 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-09/30/c_1129040825.htm。

³ 〈中國警察在各國設立警務服務站對海外華人實行長臂管轄〉，《法廣》，2022 年 10 月 9 日，<https://bit.ly/3O4FNXY>。

外交決策過程的行為者為何？有哪些因素影響著中國對外關係的策略？此外，列寧曾言，「外交是內政的延伸」，而「統一戰線」作為中共革命的三大法寶，亦可成為分析中國對外關係策略轉變的重要概念與邏輯。從習近平集權的角度來看，中國的外交思路自然是其個人行事風格與理念的貫徹，但從個別事件來看，其他行為者亦扮演部分角色。本文試圖透過領導者決策風格與部門利益的角度，同時援引「統戰」的概念，討論中國對外關係決策的轉變因素，並推斷中國未來對外關係的發展走向。

貳、中國對外關係決策過程的行為者

一、中國共產黨

中國的對外關係決策過程不透明，但從《黨章》規定來推斷，主要決策權仍在「黨」的手中。首先，中共中央政治局常委會是最高決策機構。不過，政治局常委會的決策模式，亦隨最高領導人的權力強弱有所變動。當領導人較為弱勢時，外交決策傾向於集體領導，在決策過程中，可能出現與最高領導人意見相左的看法，並透過內部討論、協商與妥協後產生最終方案。反之，若最高領導人相對集權時，原則上由最高領導人擁有議題設定與最終決策權。在此情形下，最高領導人通常會以「指示」或「講話」的形式，將其意志交給次級領導者推動與實踐。其次，中共中央外事工作委員會則由領導人直接擔任主任，負責外交領域重大工作的頂層設計與總體布局，其常設機構為外事辦，職責為對國際形勢與執行外交政策中的重大問題進行調查與提供意見。由於國家領導人兼任各方面事務，因此當外事辦提出相關建議時，領導人傾向依據這些建議做出決定，故外事辦在決策過程中，往往擁有超出其職權的影響力。除直屬機關外，中共中央政策研究室、中共中央辦公廳與對外聯絡部，因執掌議程安排、政策草擬等任務，在決策研擬過程中也具備部分話語權。

二、中國國務院

除黨組織外，中國政府本身涉外機構則以外交部為主。依據中國《憲法》規定，國務院是中國國家最高權力機關的行政機關。⁴雖然在外交決策過程中仍係「以黨領政」，但國務院常務會議對常規的外交議題仍有較大的決策空間。中國外交部所名列的職責則多達19個項目，但其主要任務仍是承辦黨中央的交辦事項，對外關係聯繫與資訊蒐集，並享有向中共中央、國務院提供外交戰略與方針政策建議的權力。近年來，由於外交部必須在專業問題上仰賴其他部門的意見，同時又必須與其競爭影響力，造成外交部在對外關係決策體系的影響力逐漸被分散。⁵除外交部內設機構外，隸屬於外交部的大使與中國籍的國際組織官員也擁有對外交政策提供建議的權力，作為中國與世界的橋樑，若官員於適當時機提出符合中國發展的建議，其觀點有可能會轉化為具體政策。

三、中國人民解放軍

中國人民解放軍在歷史上一直是中國外交政策制定的行為者之一。在國防有關的外交政策問題上，特別是領土爭端、軍備管制與各地軍事衝突等議題，解放軍具備相當地話語權。首先，作為中國國防政策與軍事戰略的最高機構，中共中央軍委會成為解放軍影響外交政策的重要渠道。中央軍委主席、副主席亦是政治局常委會成員，因此，雖然就組織結構而言，中央軍委會並非對外關係決策過程的主要權責部門，但因人事重疊，因此深具政治影響力。其次，中央軍委聯合參謀部情報局主要工作為國外軍事、戰略情報等資訊蒐集，故在對外決策過程中，其所提供的軍事情報與研判尤為關鍵。再者，中央軍委會政治工作部負責宣傳、思想政治等意識形態

⁴ 〈中華人民共和國國家機構體系〉，《中國政府網》，http://www.gov.cn/gjjg/2005-08/28/content_27083.htm。

⁵ 〈中共外事系統組織體系觀察〉，《大陸委員會委託研究報告》，2020年10月，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7845/76469/fe4f67fa-fab5-49db-8f49-4928e88b1d0a.pdf>。

工作，故亦對軍事相關的政策有一定影響力。此外，軍事科學院等隸屬解放軍系統的研究機構，可直接向中央軍委會與中共黨中央提供內部報告，《解放軍報》記者則得以內參方式，向中央軍委會提交報告與提出政策建議。

四、外圍組織或其他行為者

除了黨組織、政府與解放軍等官方外交政策參與者外，中國亦有許多體制外的參與者影響外交政策的決策過程，包含中國的國有企業、金融機構、研究機構與智庫。大型國有企業與中共高層間存在共生關係，政府在制定特定政策，如石油、煤礦等能源安全政策時，可能會徵詢國有企業領導人的專業意見，因此在討論相關的外交政策問題時，國企領導人亦有可能列席。而作為向外國政府提供貸款的主要來源，進出口銀行和國家開發銀行對於中國對外援助方面發揮重要作用，故使其在與貿易、投資相關的政策形成過程中有直接聯繫。此外，最高領導人也有可能諮詢黨校、大學等單位的學者專家、媒體代表等，並透過集體學習講習、政策建議的方式對外交決策過程產生影響。例如外交部成立的智庫、公安部和國家安全部成立的智庫、中國社會科學院、中央軍委所轄的一些智庫（軍事科學院、國防大學）所成立一些專業研究所（例如台灣研究所、美國研究所、日本研究所等），抑或是中國知名的大學或是專業領域的研究人員，均可對決策者提出有關外交和國際情勢研判的報告，供決策者決策參考。

參、影響中國對外關係決策轉變的因素

一、領導人的決策風格

外交決策理論強調，若要解釋一國對外政策的形成，必須要理解該國領導人認知外部世界、制定與推行政策的過程。⁶而在許多影

⁶ Aaron Rapport, "Cognitive Approaches to Foreign Policy Analysis," *Politics*, 29 March 2017, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.397>.

響決策的因素中，領導人的風險偏好（risk preference）也是被廣泛運用於解釋決策過程的理論之一。領導人的先天因素（年齡、性別或身體狀況）以及後天因素（童年經歷、教育背景與重大國家事件經歷）都會影響領導人的基準偏好，而不同的環境則影響行為者判斷，進而重塑其在該情境下的風險判斷。⁷最終決策者的情緒、個體偏好與決策情境三者交互作用形成決策。⁸從習近平的先天因素來看，其或認為身體狀況依然足以強勢控制中共決策高層，而從其社會化背景而言，早年其父被打成「反革命」遭到整肅，以及個人在上山下鄉運動到陝西插隊落戶的經歷，讓習近平必須要比「左」更「左」，並相信政治的本質是「鬥爭」。此外，在他看來，中國面對的外部整體形勢以及中國國內的挑戰幾乎比過去任何時候都要更嚴峻，且遭遇的是「百年未有之大變局」，「東升西降」的趨勢不可逆轉。而中華民族偉大復興促使「大變局」的形成，中共必須在這個歷史大變局之下，在國力、制度與理念層面進行「偉大鬥爭」。

故從決策環境來看，在美中競爭的國際格局下，對中國而言，外交政策轉為激進是崛起的必然結果。但在習近平的集權領導下，領導人對世界格局的認知與偏好，對這些轉變形成擴大效果。習近平上任以來，在中國社會、經濟各個層面重新形塑黨的角色，並藉由打擊貪腐、強化社會控制來鞏固中共合法性，消除危及共產黨持續執政的威脅和挑戰。這種「統一戰線」的意識形態已然確立，故未來不太可能做出非常重大的調整。在中國與西方的意識形態鴻溝未縮小、結構性矛盾未消失之前，中國和很多西方國家的對立態勢不會改變，中國也不可能主動調整，以更為柔軟或靈活的方式應對。例如在 2022 年中國國慶前夕，習近平在《求是》雜誌上刊文，

⁷ Rui Mata et al., "Risk Preference: A View from Psychology," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.32, No.2, 2018, pp.155-172.

⁸ 蘇若林，〈外交決策中的風險偏好：概念與形成〉，《國際政治科學》，第 6 卷第 4 期（2021 年），頁 77-105。

再次提到「實現偉大夢想，必須進行偉大鬥爭」。習近平稱，中國現在比歷史上任何時期都更接近實現中華民族偉大復興的目標，但這「絕不是輕輕鬆鬆、敲鑼打鼓就能實現的」，而是全黨必須準備付出更為艱鉅的努力，「必須勇於進行具有許多新的歷史特點的偉大鬥爭」，「迴避矛盾的思想和行為都是錯誤的」。這同時也反映出中國 10 年來的外交思路，亦是中國發展更強硬的外交策略、「敢於鬥爭」的原因。

二、各部門擴大權力

從部門利益的角度來看，對外行為或決策代表政府內部不同部門的成員，為了自己部門的利益與其他部分討價還價的結果。隨著中國對外關係的發展與國力、影響力上升，中國內部參與外交事務的機關亦不斷增加。例如國務院商務部、發展與改革委員會或是公安部，也承擔部分對外交流業務。在這樣的情況下，各部門為了維護自己的權威與強化手中的權力，搶奪經費和資源，紛紛提出各種計畫，擴大該部門的工作內容。另外，中國的外交官主要擔任傳遞「黨意」的使者，任何發言必須要遵循事先擬定的談話內容，誰或哪個部門能夠更精確地把握黨意，並具有良好的政治表現，就更有可能分配到更多資源，或是升官。例如《紐約時報》提及，中國外交部發言人趙立堅在網路上「一戰成名」，帶動其他部門採取更為激進的態度，以便獲得高層青睞。⁹故可以發現，近年來無論是解放軍發言人或是國台辦發言人，對外的言論與態度皆更為強硬，用詞也更為激進。在此情況下，可以想見，在習近平主張強勢對外政策，讓中國崛起、不妥協，挑戰美國的全球霸主地位的前提下，與對外關係有關的權責部門將層層加碼，透過更多激進的語言，來加強中國的強勢外交，以及在面對外國批評時不退縮，堅決捍衛中國所主張的利益。

⁹ The Man Behind China's Aggressive New Voice, *The New York Times*, July 7, 2021, <https://cn.nytimes.com/china/20210707/china-diplomacy-twitter/zh-hant/dual/>.

三、統戰的邏輯延伸

中國對外關係思路亦是統戰精神的延伸。依毛澤東所言，「統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設」是中共革命取得成功的三大法寶。其主要思想就是「團結真正的朋友，以攻擊真正的敵人」。並且根據辯證法的邏輯，主要矛盾本身會隨著不同的時空環境而不斷變化，誰是「朋友」、誰是「敵人」，並非一成不變。例如 1949 年中共建政初期採取「一面倒」的外交政策，至 1970 年代因中蘇關係惡化，中共將外交工作的重心放在第三世界，同時也試圖改善與美關係。在統戰脈絡下，當前中國將美國等西方國家列為主要敵人，必須要更有系統性地與西方聯盟對抗，故此，中國必須持續拉攏開發中國家等友邦，以獲得更多政治空間。而從本次「二十大」政治報告來看，中國外交戰略頂層設計維持不變，依然是以習近平外交思想作為指導原則。然而，其戰略佈局已出現變化，如未涉及與大國及周邊外交，僅提到「推動構建新型國際關係」，並更為重視與發展中國家關係。¹⁰該言論亦引發外界對於中國是否會重回毛澤東時期，重推「三個世界」理論分化各國的猜測。

肆、結論

從領導人的決策偏好與中國對外各部門折衝樽俎，以及統戰的邏輯來看，中國的外交決策過程目前以習近平為核心，其從統戰的精神出發，認為當前中國的主要任務是要發揮「鬥爭精神」，讓中國崛起、不妥協，以實現中華民族的偉大復興。習近平透過各種講話、指示來決定中國對外關係的走向，各部門則忠實地傳遞領導人與黨的意志，並基於部門利益與個人績效，傾向於放大黨中央的要求。故領導人與黨中央認為中國必須採取更為積極的外交政策時，經過各部會的層層加碼後，逐步演變成「戰狼外交」。在此情況下，領導人認為需要適時的約束各部門的執行方式，故再次以講話

¹⁰ 〈各國學者解讀中共二十大報告：「東升西降」太浮誇，中國國際觀轉趨保守〉，《關鍵評論網》，2020 年 10 月 17 日，<https://www.thenewslens.com/article/174871>。

與指示的方式警告執行部門。然而，「偉大的鬥爭」此一基調並未發生改變，故可想而知，在中國繼續發展與西方加緊防堵的惡性循環下，中外的猜忌與戰略互疑還會進一步深化，雙方對抗的態勢只會加劇。再加上國內政治與中國自身利益的需要，因此，無論是中國國內或是國際社會，北京注定「說不好中國故事」。

本文作者陳穎萱為政治大學東亞所碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念所政策分析員，研究領域為中國社會與意識形態控制、影響力作戰與政治宣傳、中國流行文化與兩岸交流。