



中國大陸外交決策模式的演變？

以兩次朝核危機的處理為例*

廖小娟

國立政治大學國際關係研究中心博士後研究員

摘要

中國大陸早期外交決策意識形態色彩鮮明，然而到了第二代領導人鄧小平和第三代領導人江澤民開始，雖然鄧小平個人行事風格強烈，但在外交政策的決定和貫徹上出現彈性與不同的作為。尤其鄧小平後期力行經濟開放政策，將國家總體經濟發展置於最高目標，因此國際環境的穩定成為優先政策，加上中日、中美關係正常化，中共參與國際社會的廣度增加，國際經貿往來需要專業知識等，使得領導者越來越難一人決定外交政策，集體領導的決策模式特徵逐漸顯露在中國大陸對外政策上。本文以 1993/94 和 2002/03 兩次北韓核武危機為例，比較兩次危機處理中外交決策的特徵，發現中國大陸外交決策確實逐漸出現制度化、水平分工之集體領導決策發展，如此一來，將可見越來越多更為彈性和務實的外交政策成果。

關鍵詞：

中國外交、個人領導、集體領導、北韓核武危機、決策模

* 本文作者感謝三位匿名審查人的意見，然而作者自負全責。另外，本文是在劉致賢老師科技部「中國大陸經濟治理與政府重組」延攬博士後計畫 MOST 104-2811-H-004-009 支持下完成。



CHANGE OF FOREIGN POLICY DECISION- MAKING IN CHINA? A CASE STUDY OF THE TWO NORTH KOREAN NUCLEAR CRISES

Liao, Hsiao-chuan

Postdoctoral Research Fellow
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

China's diplomacy has been tied to its ideology. This situation seems to change when Deng Xiaoping, the second generation of leaders, and Jiang Zemin, the third generation of leaders, were in positions. Although Deng is arbitral on policy-making, he accepts flexible and creative implementation of foreign policy. When Deng conducts the economic openness policy, as economic development is the top goal of state, stable international environments becomes the priority. Furthermore, the normalization of Sino-Japan and Sino-US relationships, the increase of China's attendance to international society, and the need for professional knowledge on international economic and trade, these all contribute to the difficulty for the top leader to make decisions on his own. As a result, China's external policy gradually shows the characteristic of collective leadership on decision making. This paper takes the 1993/94 and 2002/03 North Korean nuclear crises as the cases, and discusses the characteristics of the decision making of China in these two crises. By comparison of the two crises, this paper finds that China's foreign policy indeed demonstrates more traits matching the patterns of collective leaderships such as institutionalization and horizontally collaboration in the late period. In such a case, more and more flexible and pragmatic foreign policy of China can be expected.

Keywords:



China's Diplomacy, Individual Leadership, Collective Leadership, North Korean Nuclear Crisis, Decision-Making Pattern

壹、前言

在政治學界中最爲人所知的決策模型，大多是觀察與歸納民主國家決策所得出，對於意識形態和政治體制完全不同的共產集團國家或是獨裁威權國家，則可能由於決策圈過狹，不易取得決策過程的相關資料或訪談，或因政治文化的差異而可能產生解釋和分析上的誤解，因此往往直觀認定係爲獨裁者或最高領導人所獨斷之個人領導模式。若以中國大陸爲例，第一代領導人毛澤東對於中國大陸外交決策擁有最後的決定權，其個人強烈帶有意識形態的風格，也左右著中國大陸在世界舞台的角色。然而，在第二代領導人鄧小平實行經濟改革開放以來，中國大陸的外交模式出現不同的風貌，因此許多學者投入研究中共外交決策，包括了以理性模式、官僚決策模式，聯合集體決策模式等適用在中共決策上，或以領導人型態、意識形態、歷史文化研究、認知研究、派系政治、國家利益、戰略三角，多元體系及外交系統研究等。¹尤其，2002年北韓核武危機再度爆發後，²一向強硬支持北韓的中共不再一面倒，顯得低調許多，除表示其堅持朝鮮半島無核化的政策不變，甚至在美國的強力要求下，半脅迫半利誘北韓，採用中共與北韓往常最不喜歡的多邊方式進行談判，召開了「六方會談」。³這樣的發展態勢令人意外。中國大陸和北韓的關係從冷戰結束後，兩國意識形態和政體相同，北韓逐漸依靠中共，韓戰爆發更是兩者唇齒相依關係的最佳證明，其後，隨著經濟發展的不同，兩者開始有了間隙；但由於意識形態和地緣關係，中共仍是少數幾個可以與北韓直接溝通的，並不斷援助糧食、燃油等給予北韓的國家。

¹ 各種研究途徑的介紹可參閱許志嘉，「中共外交政策的研究途徑」，問題與研究（台北：國關中心，1997.04），頁45-61。

² 前次是在1994年。

³ 六方會談包括兩北韓、美國、中國大陸、日本和俄羅斯。



雖然北韓爲了維持政權持續，不斷鋌而走險地發展核武技術，企圖擁核自立，⁴中共自然無法坐視一個不穩定的鄰國擁有核武，況且是北韓擁核後可能造成東北亞核武骨牌效應或激烈的軍備競賽，因此在1993/1994年的核武危機爆發後，中共雖表明希望朝鮮半島無核化，其所採取的談判態勢則是站在北韓這邊，半脅迫半利誘北韓與美國進行談判和和解。然而，2002/2003年的核武危機爆發後，中共一反常態地積極處理，甚至配合美國多次公開呼籲北韓要與美國對話，並且接受多邊會談的形式，成爲六方會談的東道主。這樣前後兩次態度和外交政策執行的差別，令人好奇是否在外交決策過程中出現不同以往的變化，尤其在面對與國家安全相關，又是傳統意識形態及關係密切的國家，中共又是如何作出外交政策的選擇？在兩次北韓核武危機中的江澤民、或剛接任的胡錦濤又在外交決策中扮演了怎樣的角色？本文透過個人領導模式與集體領導模式兩個視角關照實證經驗的進行，試圖歸納中國大陸在兩次北韓核武危機時其外交政策決策和執行的過程，並提出中國大陸的外交決策模式已由個人領導模式逐漸轉爲集體領導模式，並且出現制度化與水平分工的特徵。

接下來，本文在回顧中國外交政策決策模式的文獻後，先說明本文研究途徑與方法，包括定義個人領導模式和集體領導模式、簡述中國大陸的外交決策組織、分析中國大陸決策模式的特點後，接著以1993/1994年和2002/2003年兩次核武危機的過程爲例，討論與歸納兩次危機中中國大陸外交政策決策與執行的特點與傾向，最後則總結中國大陸外交決策已逐漸走向制度化的集體領導模式，較少個人色彩與獨斷的個人領導模式。

貳、文獻分析：中國外交政策的決策模式

許志嘉指出毛澤東主政下的中國共產黨，由於毛澤東本身的個人魅力、老練的鬥爭資歷、以及熟捻的權力操盤下，一人掌握了黨政軍

⁴ 唯一可以給予北韓核保護的中國大陸在與美國—北韓頭號敵人—交好後，亦增加北韓發展核武的誘因。



大權，少有人可以與之正面對抗，因此即使是在他不熟悉的外交領域上，毛澤東仍緊緊抓住權力，只要他決定了的意見，則所有的協商會議都是爲了消弭反對，和建立共識的假象。但是爲了彌補他的不了解，因此指定由周恩來幫他處理。換句話說，在毛澤東主政時代，中國大陸的外交決策均由毛澤東作最後的定奪，而日常的外交關係與政策的擬定則是由周恩來依據毛澤東所訂下的方針所執行，此時可以說是「領袖主導領導決策模式」，⁵也就是決策者個人行事風格及理念，才是決定中共外交政策的根源，亦爲極權國家獨裁者的體制特徵之一。

而在毛澤東去世後，鄧小平在一番波折下接任最高領導人的角色，由於其豐富的黨政軍資歷所建立的人脈與威望、個人功績，以及所形塑出來的權威感與堅毅特質，雖然有些元老如陳雲等會發表不同於他的見解，⁶但基本上重要政策仍由鄧小平一人主掌最後決定權，許志嘉認爲此時期仍爲領袖個人決策模式。但在鄧小平執政中後期，雖鄧小平偶爾會針對某些重大議題作出指示，但政策的選擇權幾乎都落在次於鄧小平的決策高層，即中央書記處及中央政治局，在平常時期可以依據其資訊來源，對相關決策議題提出看法，並在取得共識後完成決策，這種模式許志嘉稱爲「領導集體決策模式」，這樣的模式介於個人領導模式與集體領導模式之間，領導人仍握有最後決定權，但不再事事經手，只在必要時刻介入或提出逆轉性的意見，例如經濟改革開放政策中經濟特區的施行，即是由地方官僚提出但遭中央決策圈反對，最後由於鄧小平的堅持而得以施行。⁷在外交上，也由中央外事工作領導小組來負責平常時期的外交政策擬定和執行，以黨際外交推動國家外交的模式也逐漸退場，因此外交工作回歸到國家對國家的關係

⁵ 參閱許志嘉，「中共外交政策的研究途」，頁 50。許志嘉所稱領袖主導決策模式，即爲本文所稱「個人領導模式」；其所指稱「領導集體決策模式」，即爲本文的「集體領導模式」。

⁶ 關於陳雲在中共中央的地位請參閱 David M. Bachman, *Chen Yun and the Chinese Political System* (Berkeley: Institute of East Asian Studies University of California, 1985), ch4-5.

⁷ 廣東省書記習仲勛提出設立經濟特區來作爲改革的試點，在意見上呈中央政治局後，遭其他資深元老反對，但在鄧小平堅持下，最後仍開放試行。「1979年鄧小平激勵習仲勛：爲改革開放“殺出一條血路”」，人民網，2015年4月9日，<http://sc.people.com.cn/n/2015/0409/c345167-24436923-2.html>。



建立上，這從到 1989 年，和中國大陸建交的國家已經達到 133 個可看出。⁸

但若以亞歷山大喬治（Alexander L. George）所提出的總統決策模式試圖對毛澤東或鄧小平分類則會產生適用上的困難。總統決策模式主要處理的是政策產生過程中總統的角色特質，因此有三種總統決策模式：形式途徑、競爭途徑、權力分享途徑三種，⁹分別代表著總統本身與官僚體系的關係，與總統對官僚體制的看法。但在中國共產黨的體制下，事實上官僚本身的意見並不重要，只是執行的角色，不存在權力分享或共治的想法，而是領導者既成或願意接受的政策方為選項，看似近於喬治的第一種「形式途徑」（formalistic approach），實則與其定義中「決策程序次序嚴謹，角色職權劃分嚴謹」不同，在中共的體制中，事實上黨政軍三者不分，制度化的力量小於人為技術操作。若以賀曼等人¹⁰的分類來看，則或許可以把毛澤東視為是挑戰政治限制、資訊接收度保守的改革者角色，也就是被歸為「擴張主義者」；而鄧小平早期與毛澤東相似，晚期則為尊重外界、資訊接受度開放的機會主義者，對於問題積極回應，堅持目標去處理問題的「回應型」領導人，因此在「經濟改革」的大方針下，有許多彈性，尊重他人意見的做法出現。¹¹

另一方面，趙全勝從微觀與宏觀關聯模式來觀察從毛澤東到鄧小平的中國外交政策，他認為中國外交政策在宏觀體制結構與政策制定過程中已出現幾點變化：從垂直的權威主義導水平的權威主義，¹²從個

⁸ 宮力、門洪華、孫東方，「中國外交決策機制變遷研究(1949~2009 年)」，*世界經濟與政治*，第 11 期(2009 年)，頁 44-54。

⁹ 這三種模式請參閱 Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, (U.S.: Westview, 1980), CH8.

¹⁰ 參閱 Margaret G. Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany & Timothy M. Shaw, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals," *International Studies Review*, Vol. 3 No.2 (special issue, 2001), pp.83-131.

¹¹ 國內學者趙建民和蔡文軒則根據結構和行動者的互動來分類中共高層菁英，據其分類毛澤東為霸權型行動者，而鄧小平以降之領導人則是法制型，這與 Hermann 的分類相互呼應。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*(2004 年)，第 49 卷第 1 期，頁 1-7。

¹² 垂直的和水平的權威主義指的是外交決策過程的參與範圍和性質，詳見趙全勝，*解讀中國外交政策*，(台北：新自然主義，1999)，頁 134-135。



人獨裁到集體權威主義，權力中心可以聽到不同的聲音，官僚參與決策過程的情形也越來越普遍，地方利益集團崛起等。這些變化幾乎都是在鄧小平接任領導後發生，且足以影響外政策的決策過程。¹³但是這些變化與「最高領導人控制和介入的程度」息息相關，並且認為外交決策過程還未制度化，使得中國外交政策的變化往往和上層領導中個人偏好、領導層組成的變化一致。¹⁴

巴內特 (Doak Barnett) 則認為，中共在外交事務上逐漸強調專業化，北京已出現了一群參與外交事務人員所形成的「外交事務社群」 (foreign affairs community)，¹⁵為中共的外交事務增添了理性且持續、穩定的色彩。寇健文進一步分析中國大陸在 1990 年代中期以後的決策體系，認為中共政權已逐漸轉向「集體領導與個人分工相結合」，他認為由於江澤民和胡錦濤等人不似毛澤東和鄧小平擁有革命光環，加上中國大陸在經濟等各方面快速的成長，越來越多決策選擇關係到各種專業領域，因此高層不得不依賴各財經、發展等專家的意見和判准，因此中共高層出現「多頭馬車」的格局，總書記不再能夠獨斷獨行，而是必須尋求建立共識。他歸納出中共高層出現集體領導的特徵有三：首先是重大決策的制定時間拉長，第二則是諮詢範圍的擴大，因此學者專家和智庫的重要性提高，最後則是「梯隊接班」的制度化，讓將接任領導人的候選人進入決策圈的中央政治局，讓其能夠提早熟悉並參與重大決策的制定過程，也可確保政策的穩定性。¹⁶

¹³ 一些中國問題專家則認為從後毛澤東時期這些變化就已經開始出現，參閱 Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform After Mao*. (Washington: Brookings Institution, 1987)。趙全勝認為這代表著「北京正在背離毛澤東時代」(趙全勝，前引書，頁 132-134)。Doak Barnett 也認為這是「從個人決策轉變為集體決策」。參閱 A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder: Westview Press, 1985), PP.16。

¹⁴ 趙全勝，前引書，頁 185-189。

¹⁵ 雖則這群外交事務社群成員多是依靠私人關係而相互聯繫，非機構間的交流關係。參閱 Doak Barnett, PP.134-136。

¹⁶ 寇健文，*中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004*，(台北：五南圖書，2005)。



參、研究途徑與架構

中國外交政策研究的途徑包括了從西方經驗借用理性模式、官僚決策模式，聯合集體決策模式等，或者如前所述以領導人介入決策的程度區分而有領袖主導決策模式、領袖集體決策模式等，又或以領導人型態、意識形態、歷史文化研究、認知研究、派系政治、國家利益、戰略三角，多元體系及外交系統研究等對中國外交政策進行分析和研究。¹⁷而以中國高度集權的政權體制，中國外交政策的演變多與領導人或領導層偏好和介入程度差別一致，¹⁸因此，本文焦點即是在檢驗中國外交政策的演變是否與其領導人和領導層變化相關，尤其是否如前述文獻所述逐漸從「個人領導」演變至「集體領導」上。

在研究方法上，由於中共外交政策的決策過程仍是屬於高度機密，相關會議亦難以窺伺會議記錄或與會人員發言等，學者們在研究時多透過訪談、官方文件、組織改革和功能調整、或者相關人士的回憶錄等在文本的基礎上進行分析，本文也不例外。透過定義個人領導和集體領導的特徵，再根據本文個案兩次北韓核武危機時中國大陸相關人士的發言、具體的行動和作為，來推斷與分析是否較為傾向個人領導或已出現集體領導的特徵。

一、個人領導與集體領導定義與特徵

「個人領導」模式的重大特徵就是人治色彩濃厚，即許志嘉所定義的「領袖主導決策模式」，¹⁹原則上就是由最高領導人一人擁有議題設定、資訊判准和最終的決策權，包括議題所涵括的範圍和選項，資訊取得的管道，執行的方式等，不須經由正式的黨政體系，都是由領導人的偏好所決定，並尤其決定交付給其所信任的正式或非正式管道

¹⁷ 參閱許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*，（台北：水牛出版社，2000），第一章。

¹⁸ 趙全勝，前引書，頁 185-189。

¹⁹ 許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*，頁 214-220。



進行，國務院所屬的外交部只負責日常行政事務，以及被動的政策執行。又或者由最高領導人決定原則，再交由其所信任的人負責執行政策，在這樣的情形下，往往最高領導人會以「指示」、「講話」的形式表達，再交次一層級的領導者推動並實踐政策。²⁰值得注意的是，爲了精準傳達最高領導人的意思，最高領導人往往會選擇與其親近的次一級領導者執行政策，而不是採用既定的外交渠道。因此，端視不同時期最高領導人所信任的幕僚和親近的幕僚，執行政策者或代理人就會有所不同，難以累積對外交涉經驗和建立制度化基礎，對外關係更多繫於領導人和次一級領導人的私人關係網絡。

另一方面，「集體領導」模式，近似於許志嘉所提的「領導集體決策模式」，亦即外交政策的提案、資訊和選項設定與選擇、甚至最終決定權都在包括最高領導人在內的領導圈內決定，在決策過程中有可能會出現別於最高領導人的意見，在高層領導之間透過討論、協商和妥協後產生最終方案。這樣由不同行動者參與決策過程，彼此代表各自的專業和利益的過程，又被稱爲「水平的權威主義」或「集體的權威主義」。²¹由於參與決策的領導者可能代表不同的官僚體系或組織，因此妥協的結果產生後，會交由相關的專業化官僚體系或組織進行，²²以外交政策而言，則會表現在更多更直接地交由外交部負責對外關係的發言和外交政策的執行，以及更大的外交決策制定權。進一步地說，由於代表特定官僚機構的領導者進入決策圈，使得該官僚機構能夠不僅僅止於負責日常政策的執行，亦能參與外交政策的制定。這樣的情況下較易產生經驗的累積，進而出現制專業化和制度化的現象。具體而言，個人領導和集體領導的特徵如下表一。

²⁰ 例如 1987 年到 1989 年間即便趙紫陽已擔任總書記，但在中共中央政治局會議以前，他都會前往鄧小平住處請求「指示」，因此，趙紫陽在會議的開場白便言必稱鄧小平。Suisheng Zhao, "The Structure of Authority and Decision-making: A Theoretical Framework," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, eds., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*. (New York: M.E. Sharpe, INC., 1995), p.236.

²¹ 趙全勝，前引書，頁 135。

²² 相關討論可參閱趙全勝，前引書，第二章。另外，Lowell Dittmer 和 Wu Yu-Shan 認爲這樣的決策過程與不同派系之間的鬥爭息息相關，參閱 Lowell Dittmer and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics", *World Politics*, Vol.47(1995/July), pp. 467-494。



表一、個人領導和集體領導的特徵

觀察指標	個人領導	集體領導
議題提出	最高領導人或接班人	最高領導人或其他高層領導人
政策主要擬定場所/ 政策選擇者	最高領導人	中央政治局、中央書記處、中央外事領導小組*
政策形式	指示、講話 通常由最高領導人直接下達指示或發表談話	原則、方針 通常由外交部發言人統一宣告國家立場和定調
決策方向	最高領導人認知 較易出現個人偏好和意識型態影響的政策內涵	最高政策方針、派系利益 政策內容較接近理性計算後最大化之國家利益
政策推動者	最高領導人指定或親近之負責人、代理人	議題相關的官僚機構

* 關於這三組織的差別見後文分析。

資料來源：許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*，頁 247，表四~二。趙全勝，*解讀中國外交政策*，第二章。作者整理其觀點並加上作者自己看法後製成。

這兩種外交決策模式的特徵在危機時機更能凸顯出中國外交政策是否演變。在平常時期須由最高領導人直接作決定或指示的情況或許不多，因此較難被直接佐證兩者差別。但在危機時期，究竟最高領導人是否會直接下達指示，政策決定與執行的方向是否與最高領導人的偏好一致，政策推動者是否是最高領導人親近或派系內的人士，或者是由外交部負責發言與政策執行，都將是觀察危機時機外交決策模式



的具體指標。換句話說，若是個人領導決策模式，吾人將可預期最高領導人會親下指示，決策方向則與其個人偏好或意識形態一致，並由其親近幕僚負責執行政策，外交體系僅負責協助，以確保如實傳遞最高領導人的意旨。但若是集體領導決策模式，則可預期即便在危機時機，仍由外交部統一發言與執行政策，且政策方向與內容係為理性計算國家利益最大化後決定，政策執行管道則採外交體系進行交涉。

二、中國大陸的外交決策組織

依據中國共產黨章程規定，全國代表大會是黨的最高領導機關，有權聽取黨的重大問題與中央委員會的報告，但由於本身人數眾多，²³且五年才召開一次。在全國代表大會休會期間，由中央委員會領導黨的全部工作，對外代表中國共產黨；而在中央委員會休會期間，則由中央政治局和它的常務委員會代表行使中央委員會的職權，中央書記處是中央政局和它的常務委員會的辦事機構。²⁴由於代表人數眾多和休會期間長，因此，全國代表大會與中央委員會很難在政策規劃上參與，而是對於重大的外交方針有「認可」的權力，也就是負責「背書」重大外交決策。中央政治局方是負責政策規劃、推動乃至履行的重要角色。²⁵

由黨章規定看來，「中央政治局」雖背負著決策的角色，但實際運作則由「中央書記處」研擬政策並提出後，交由中央政治局批准該政策方針，在由中央書記處及其下組織執行。但這在鄧小平掌權以後，中央政治局召開會議的次數頻繁，且出任人員皆為十分重要成員，似乎已把決策的權力從中央書記處收回中央政治局，尤其是中央政治局中的常務委員會，中共中央常委多同時出任重要的黨政軍職務，由此

²³ 全國人大代表名額是各省、自治區、直轄市的代表名額基數為 350 名，省、自治區每 15 萬人口可增加 1 名代表，直轄市每 2 萬 5 千人可增加 1 名代表，再加上少數族群代表等，現在則確立全國人大名額不超過 3000 人。見「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」，人民網，2004 年 10 月 27 日，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/39838/39842/2947944.html>。

²⁴ 中國共產黨章程第三章。「中國共產黨章程」，新華網，2007 年 10 月 21 日通過，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225_4.htm。

²⁵ 許志嘉，中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析，頁 131。



亦可看出不同其背後所代表不同的利益和團體，以及其黨內地位和實際分工。²⁶因此中共外交決策實際的最高單元應為中央政治局。²⁷

而在 1958 年 6 月中共中央所成立的財經、政法、外事等小組，則扮演了協調政策、提出新構想、監督政策執行及人事安排建議等角色，地位在十三大以後與中央書記處平等，由中央政治局直接領導。²⁸此外外事小組的功能主要在協調各外交單元的意見，因此常常召集負責外交的主要人員與專家學者進行討論，再外交政策制定前充分交流意見，達成一定共識；符合中國共產黨章程中第十條所規定：重大問題都要按照集體領導、民主集中、個別醞釀、會議決定的原則，由黨的委員會集體討論，作出決定。因此「中央外事工作領導小組」在外交政策的制定上極為吃重，其所提出的建議往往會被採納。²⁹

至於中央軍事委員會則是中共武裝力量的最高統帥部門，對於外交事務亦擁有發言權，尤其中央軍委會與中央政治局委員有一定的重疊性，因此對於外交決策的制定與通過與否，有一定份量的介入與權威。

除了中國共產黨組織外，中共中央政府本身涉外的機構則為外交部及國務院的外事辦公室為主。依據中共憲法規定，「國務院」是中共的中央人民政府，是國家最高權力機關的行政機關，可以管理對外事務，與外國締結條約和協定等，在外交決策過程中，仍不脫離「以黨領政」的特色，國務院常務會議雖是日常對外關係具體工作的執行者，對於一般議題擁有較大的決策空間，但外交政策總方針及重大的外交決策仍是由黨或黨領導人決定。而「外交部」則是「協助」黨中央及國務院統一掌管外交事務與制定外交政策，其所扮演的主要是政策執

²⁶ 王存剛，「當今中國的外交政策：誰在制定？誰在影響？——基於國內行為體的視角」，*外交評論*，第 2 期(2012 年)，頁 1-18。

²⁷ 在中共十三大時修正黨章，規定「中央書記處是中央政治局和它的常務委員會的辦事機構」，形同中央書記處地位處於中央政治局之下。在 1989 年後鄧小平也明白指出中央政治局就是中共第三代領導，許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*，頁 132-134。

²⁸ 許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*，頁 138。

²⁹ 中央外事工作領導小組從江澤民開始，就由中央總書記兼任組長一職，成員包括負責涉外事務的相關部會負責人和高級將領。「中央外事辦公室主要職能」，*中國網*，2011 年 4 月 15 日 http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/15/content_22369387.htm。



行者、³⁰資訊蒐集者及政策選項擬定者的角色。³¹而另於1958年所設立的「外事辦公室」，主要負責協調國務院的外事管理和協調工作，事實上其組成與中央外事領導小組完全相同，是一套人馬兩個組織，黨政一體的具體化，而1998年起國務院的外事辦則被撤銷，黨中央外事領導小組的組長由總書記、國家主席或國務院總理來擔任，³²使外事領導小組的權責更大。2013年中共十八屆三中全會提出設立國家安全委員會，仿效國外國家安全委員會模式，負責完善國家安全體制和戰略，因此以國家安全為首要，涵括公安、武警、司法、國家安全部、解放軍和外交部等部門，成為總管軍隊、公安、外交和情報的機構，並在2014年宣布由中共中央總書記習近平為主席，中央政治局常委李克強、張德江為副主席，於2014年4月15日召開第一次會議，習近平主持時表示將「堅持總體國家安全觀，走中國特色國家安全道路」。³³目前看來雖然國家安全委員會相較於外事領導小組，將更重視國家安全，並且統合國防、公安和經濟力量，而非以外交系統主導，因此會對中共外交帶來何種影響，將值得注意。³⁴

總而言之，中共的外交決策仍是「以黨領政」的設計。因此，日常的外交事務、對外關係的聯繫及資訊的收集等，是以國務院底下的外交部為主，這與民主國家是相同的。但是在重大外交事件處理、外交政策的整體架構暨方針上，則是由黨的中央政治局，或是黨（亦國家）領導人所決定，而中共外事領導工作小組的設計則是為了協調黨

³⁰ 周恩來定義外交部為：「執行中央所制定的政策」，是履行機構，而非制定機構，參閱 Barnett, *op. cit.*, p.75；但往往外交部人員會參與外交決策過程，執行與制定間的界限不是那麼清楚。

³¹ 許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*，頁148-155。

³² 禹炳國，*後冷戰時期中共對北韓政策之研究*（台北：台大國發所博士論文，2003年），頁48-54。

³³ 「習近平呼籲走“中國特色”國安道路」，BBC 中文網，2014年4月15日。
http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2014/04/140415_xijinning_nationalsecurity.shtml。

³⁴ 中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心主任李偉在接受北京青年報記者採訪時，表達國家安全委員會很可能會成為日後中國大陸面對涉及國家安全等重大突發事件或危機時，負責應對與管理的最高決策機構。軍事專家岳剛亦有同感，並認為未來事涉國安問題時，國防或軍隊體系將更有發言權。「解讀：國家安全委員會如何構成？」，中國經濟網，2013年11月13日。
http://big5.cc.cn/gate/big5/www.cc.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201311/13/t20131113_1746708.shtml。



與行政方面的意見，容納專家學者意見，以擬定獲共識的外交決策供中央政治局的常務委員會選擇，由於組長現在同時也是最高領導人，因此外事小組的建議通常就是最後的定案，也就是在政策制定的階段，即可看出中共中央集權的特色。而未來外交政策的制定很可能會再遞呈國家安全委員會做最後決定，或由國家安全委員會直接下指導棋，這將左右習近平時代外交政策整體風格和做法的發展。

另外，由於對外關係的擴展，參與國際事務漸增，與美、歐、蘇關係漸漸加溫的情況下，中國大陸外交難以繫於一人之決定，權威之間協商溝通也越加重要，³⁵於是外事領導小組的會議次數越來越高，所發表的宣言和文件也越來越多；爲了維持日常的外交機制運作，國務院的外交部逐漸擴編爲數千人編制；而研究外交政策的智庫、大學等機構亦與日俱增，除了傳統上八大部委的研究所，外交部有政策研究室、外交學院，總參謀部、安全部、中聯部等都有相關研究單位，例如軍事科學院、國防大學、新華社、社科院等，還有中國國際問題研究所、中國人民對外友好協會等，許多分工逐漸細化，爲中共外交的制度化和參與外交政策制定過程的成員擴大奠下基礎。³⁶

現在，中國應對外交重大突發事件上似有一套成熟的應急機制。在重大問題上都是由中央外事工作領導小組作出決策；該小組成員由政治局常委、分管的政治局委員和相關部部長組成，再由中央外事辦公室協調政治、經濟、安全各大職能部門，包括外交部、中聯部、外經貿部、國家安全部、總參謀部和公安部等，最後的意見則由外交部發言人負責對外表態。³⁷

有鑑於此，中國的外交政策可以說出現日漸制度化和常態化的趨勢，並不再以黨領政、讓意識形態或私人情誼駕臨國家實際利益之上，而是由外事領導小組所磋商出來的政策進行理性選擇與運作，以國家

³⁵ 趙全勝認爲這是「從垂直式威權主義走向水平式威權主義」的動力之一，趙教授並認爲從鄧小平時期即已出現這樣的現象，在領導高層已有數種不同核心利益在拉扯、協調。參閱 Quansheng Zhao, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 519 (1992), pp.409-421.

³⁶ 趙全勝，前引書，頁 168-170。

³⁷ 宮力、門洪華、孫東方，前引文，頁 44-54。「蘇新：中國外交應急機制探秘」，多維新聞網，2003 年 3 月 12 日，<http://www.chinesenewsnet.com>。



利益最大化為基準，在最後決策上從集權式的個人領導主義漸漸走向集體領導模式；而這種集體領導的特色，亦由於個人背後所代表的政治根基而形成類似官僚政治模式，這種制度化與權力下放的現象，從第三代領導人江澤民無法建立如毛澤東、鄧小平等前代領導人的權威逐漸顯露，在第四代領導人胡錦濤身上似乎又更明白，而這亦可從比較過去兩次北韓核武危機的處理上看出端倪。³⁸

肆、兩次北韓核武危機時中國大陸的決策處理

一、事件發生過程

(一) 第一次核武危機

在1980年代即不斷傳聞北韓秘密發展核武，卻始終撲朔迷離無有力證據出現，直到美國偵測衛星拍攝到寧邊地區有一座已完工和兩座即將完工原子反應爐，預計北韓將可年產兩百公斤的鈾元素，而只要七公斤的鈾元素就可以製造一顆原子彈，且這些核子設施周圍戒備森嚴，令人懷疑其鈾元素的用途。³⁹

尤其1993年3月國際原子能總署的檢查人員要求北韓開放兩處可疑設施接受特別檢查時，遭到北韓拒絕並在1993年3月12日宣布退出禁止核武擴散條約(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)，後在聯合國斡旋下北韓與美國達成三點共同聲明，⁴⁰北韓同意暫緩退出禁止核武擴散條約，然而北韓仍拒絕開放寧邊的兩座核子設施接受檢查，美國於是將問題提交聯合國大會，甚至準備連同日本、南韓對北韓進行經濟制裁，北韓則揚言不讓外人破壞其核子計畫，甚至宣布退出國際原子能總署，並斷然表示若對其實施經濟制裁

³⁸ 參閱冉特勒(Howard H. Lentner)撰，淦克超譯，*外交政策分析--比較及概念的著手法*，(台北：黎明書局，1979)，頁125-126。

³⁹ Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *CRS Issue Brief for Congress*. IB01141. Updated August 27, 2003. <http://fas.org/spp/starwars/crs/IB91141.pdf>.

⁴⁰ 三點聲明為：1.保證不威脅使用或動用包括核子武器在內的武力；2.致力於無核武的朝鮮半島的和平與安全，相互尊重南北主權完整，不干預對方內政事務；3.支持朝鮮半島的和平統一。周祉元，「北韓拒絕核檢—朝鮮半島緊張情勢再度升高」，*共黨問題研究*，第19卷第12期(1993年12月)，頁2。



將視同作戰，核武危機於焉產生。⁴¹

中共在核武危機爆發時，依據自身對於北韓的了解，且在蘇聯已經垮台，北韓的核能技術需依靠中共支援的情況下，認為北韓或許有發展核武的企圖，但在資金及技術上仍有不足，應無法在短期內發展出核武；認為此次核武危機產生的最大因素是由於北韓政權對於國際環境與國內環境的不安所產生，因此在此次核武危機中，除了一方面向北韓表示中共希望朝鮮半島無核化的態度，並不斷派出由軍政人員所組成的黨政軍代表團至北韓提出建言，例如中共中央軍委副主席劉華清在 1994 年 6 月北韓總參謀長崔光訪問時提出四點建言，希望北韓不要把政策放在「打」，而是要「談」。⁴²

另一方面，中國大陸則不斷表明反對國際社會對北韓採取任何形式的制裁，低調遊說西方各國用談判、對話的方式來解決問題，不要逼北韓走上絕路，如中共外交部發言人於 1994 年 6 月 16 日表示：「朝鮮半島爆發戰爭是各方都不願意見到的事，目前為止無證據顯示北韓擁有核武，因此，不要原子彈還沒有造出來，戰爭就已打起來」，⁴³並表示只有透過談判、對話和勸說才是和平解決的唯一之道。

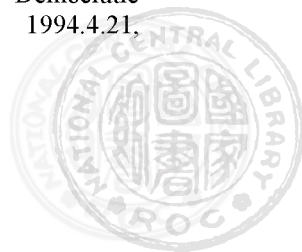
最後，在中共的斡旋及遊說下，日本和南韓分別同意不輕易動用制裁，美國亦由前總統卡特前進北韓與北韓高層直接會談，於 1994 年 10 月 21 日產生了「架構協議」(US-DPRK Agreed Framework)：⁴⁴由朝鮮半島能源開發組織 (Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO) 負責幫助北韓興建兩座輕水式反應爐，代替可產生銻元素的重水反應爐，並且在反應爐可運轉前，由以美國為首的 KEDO 各會員國提供足夠燃油供北韓使用，北韓則繼續接受國際原子

⁴¹ David E. Sanger, "North Korea Quits Atom Agency in Wider Rift with U.S. and U.N.," *The New York Times*, June 14, 1994, p.A1.

⁴² 四點建言為：1.絕不能主動惹事 2.對國際社會壓力的反彈不能大於壓力 3.為避免摩擦，在南北韓軍事分界線的武裝部隊應撤離接觸線遠一點 4.政治解決是上策，拖延是中策，打是下策，主動出擊是下下策，不要把重點放在「打」字，而應放在「談」字。出自文匯報（香港），1994 年 6 月 8 日，第 A2 版。引自黃鴻博，「中共與『北韓核武危機』」，共黨問題研究，第 22 卷第 2 期(1996 年)，頁 42 第 39 註。

⁴³ 黃鴻博，前引文，頁 40-41。

⁴⁴ "Agreed Framework Between The United States of America And The Democratic People's Republic of Korea" *Arms Control Association*, 1994.4.21, <https://www.armscontrol.org/documents/af>.



能總署和聯合國的檢查。第一次核武危機終告落幕。

(二) 第二次核武危機

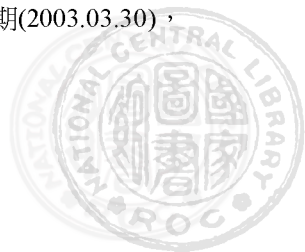
核子「架構協議」簽訂後，各國實際提供金額卻逐漸減少，輕水式反應爐原預定 2003 年完工但完工日期不斷往後推延，頗有跳票之虞；同時間，北韓發展核武的傳聞和各項情報資料亦不斷傳出。一直到 2002 年 10 月美國助理國務卿凱利訪平壤後表示，北韓坦承擁有秘密濃縮鈾的計畫，違反 1994 年雙邊協定，⁴⁵並在 2002 年 11 月 14 日以北韓繼續開發核武為理由，停止供應重油給北韓，引發了第二次核武危機。⁴⁶北韓政權則一反常態沒有直接否認消息是否正確，但強烈批評美國不僅背信還意圖侵略北韓，引起週邊國家，尤其日本和南韓的不安，中國大陸則無特別表態。接著在 2003 年 1 月 10 日北韓宣布退出「禁止核武擴散條約」，2 月 13 日表示：「如遭挑釁，北韓的飛彈將能攻擊世界任何一個地方。」，⁴⁷並重新啟動寧邊的核反應爐，美國中情局更預測北韓已經將八千個核廢料燃料棒再處理完畢，並有能力每年生產至少兩枚核子彈頭的濃縮鈾。

在情勢不斷升高下，中共在 2003 年 3 月表示各國仍應以對話方式來化解危機，北韓則發表若是美國改變對於北韓的敵對政策，北韓願意坐下來談判，不拘泥對話形式，終於在 8 月 23 日由中共做東道主，於北京召開了美朝中三邊會談，但由於美國堅拒與北韓簽訂「互不侵犯條約」，甚至一度傳出北韓正式承認擁有核武且表示有更厲害的毀滅性武器，雙方互不相讓的情況下，草草結束三邊會談。然而在中共的努力斡旋，以及南韓和日本的呼籲下，北韓與美國皆同意於 8 月 27 日至 29 日在北京召開了首度的六邊會談，會談雖然亦無任何實質進展出現，但是中共的調停角色與外交手腕令各國不得不承認，在朝鮮半島的議題上中共已成為最有力的影響國；並持續從 2004 年至 2008 年於

⁴⁵ Hong Nack Kim, "U.S.-North Korea Relations Under the Bush Administration," *Korea and World Affairs*, Spring 2003, pp.40-42.

⁴⁶ 朱邦賢編譯，法新社漢城 2003 年 8 月 29 日電，「濃縮鈾發展核武？北韓否認」，聯合報。

⁴⁷ 郭建中，「《由北韓看亞太安全》座談會」，*新世紀智庫論壇*，第 21 期(2003.03.30)，頁 103。



北京召開五輪六邊會談，直到 2009 年 5 月 25 日朝鮮再次進行核試驗，6 月 12 日聯合國安理會通過第 1874 號決議，譴責北韓並擴大制裁，北韓宣布不再參加六方會談。誠然會議成果有限，⁴⁸但中共強烈要求用談判方式和平解決朝鮮半島的方式，已獲得各方成員認同。

二、中共的決策過程

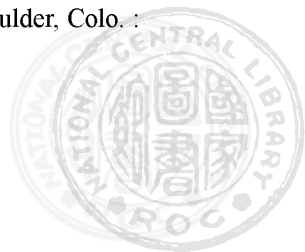
（一）中共對於朝鮮半島的處理態度

誠如前述，毛澤東主政時期權力不外放，擁有最高權威和決定權，因此即使是單純的國際往來事務，也須由毛澤東指示基本原則和政策後，底下的行政體系才依其意思行動。而對於朝鮮半島的政策，關係到共產意識形態的存在，以及美國—中國大陸最大的敵人—勢力的擴張，尤其朝鮮半島與中國富饒的東北接鄰，一旦美國勢力擴展至整個朝鮮半島，那對於毛澤東而言將如坐針氈，一來是由於意識形態的存續關係到政權的正當性存在以及毛本人的威權，再者對於美國擴張勢力的害怕，因此毛澤東的外交原則之一：中國大陸堅持介入朝鮮半島事務，若必須與美國作戰，則要在韓國的土地上。⁴⁹因此，即便韓戰的時候犧牲了幾十萬大軍也在所不惜，但當美國一退至三十八度線以南，中共不再進攻。韓戰的作戰流程可以說是由毛澤東的信念所決定。而鄧小平時期，很大程度還是沿用毛澤東的意識形態，將國家區分為我、友、敵三類，因此不管北韓與南韓的實際狀況如何，全力在道義上、外交上和物資上支持我方反敵，使自己陷入不利地位或失去調解衝突的迴旋餘地。

而在第三代領導人江澤民上任後，由於在剛開始時鄧小平等元老

⁴⁸ 在第四輪六方會談時，各國一致同意通過《第四輪六方會談共同聲明》(又稱 9.19 共同聲明)，宣示以和平方式落實朝鮮半島無核化。2007 年第五輪時亦通過《落實共同聲明起步行動》(2.13 共同文件)。2007 年第六輪則通過第二階段行動共同文件(10.3 共同文件)，但這些都隨著北韓再次核試而作廢。參見「朝鮮半島核問題六方會談」，中華人民共和國外交部網站，2014 年 3 月更新，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zjjg_602420/yzs_602430/dqzz_602434/cxbdhwt_602548/。

⁴⁹ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997), pp.76-83。



仍有權力運作的空間，因此江澤民等人言必稱鄧小平，必須重視元老們的意見，沿襲舊制；但是在中後期江澤民本身權力漸穩固後，中國大陸的外交進入了新一階段的發展，在鄧小平時期所訂下的「二十四字方針」，到了江澤民時期大力發展成「大國外交」，突破國際孤立原則，⁵⁰採取「對周邊國家轉向全面和平、務實策略」，⁵¹尤其在1991年與南韓恢復經貿關係以來，雙方經貿往來大增，互為重要的貿易投資夥伴，因此對北韓過於僵硬的外交政策已成為中共外交利益的沉重包袱，尤其當金日成過世及中共元老退休後，江澤民本身與朝鮮並無深刻的接觸經驗，雙方領導人血汗所凝聚而成的經驗逐漸淡化。

更何況，在鄧小平晚期逐漸形成的外交事務制度化、分權化(如上節所述)，江澤民對於朝鮮半島的政策方針是繫於國家總體戰略目標之下，對於北韓核武危機的處理自然也是落在這樣最高方針底下，江澤民本身介入的程度低於其所宣示的效果。而到了胡錦濤接班時期，由於江澤民當時仍是中央軍委會主席，因此在胡錦濤在基調上仍延續江澤民時期的政策，奉行鄧小平的獨立自主的和平外交政策，以及江澤民任內所發展的「新安全觀」。加之胡錦濤本身的開放及溫和特質，因此在朝鮮半島的處理上更顯彈性與低調，不斷強調朝鮮半島穩定的重要性，甚至會威脅利誘北韓，以求和平發展。

(二) 個人領導的決策特徵

個人領導和集體領導最重要的差別就在於最高領導人的權威性。如前所述(參閱表一)，個人領導模式不僅議題提出由最高領導人，包括議題擬定場所和制約，主要都在最高領導人的決定，政策的內涵會以指示或講話的方式傳達，而最高領導人亦會將議題推動和執行指派其所信任的代理人或管道進行。而儘管在第一次北韓核武危機之前，第二代領導人鄧小平於1989年將中央總書記交給第三代領導人江澤民，

⁵⁰ 鄧小平24字方針為「冷靜觀察，穩住陣腳，沉著應付，韜光養晦，善於守拙，絕不當頭。」，參閱魯競，「江澤民主政後中共外交走向分析」，*中共研究*，第30卷第3期(1996年)，頁26-39。于有慧，「中共外交政策走向與選擇」，*問題與研究*，第43卷第1期(2004年)，頁105-124。

⁵¹ 魯競，前引文，頁36-39。



然而鄧小平仍擁有實質影響力在決策上。⁵²

在北韓核武危機發生後，中共外交部長錢其琛於 1993 年 5 月 26 日訪問漢城，並在隔日記者會上表明北韓核問題不是中國的問題，而是朝鮮半島的問題，中國的政策就是一貫支持朝鮮半島非核化，支持南北韓對話，不支持以施壓或制裁方式逼迫任何一方，但對於記者提問中共在解決問題上扮演何種角色，錢其琛並未回答。⁵³之後在同年 11 月亞太經合會的高峰會議時，柯林頓直接要求江澤民協助解決核武危機，雖會後柯林頓表示江澤民同意會與美國合作，但中共外長錢其琛則直言江澤民並無正面答覆。⁵⁴同年 12 月李鵬在接見聯合國秘書長蓋里時亦僅表示更多的談和和對話才能和平解決核武危機。⁵⁵1994 年 1 月 25 日錢其琛與美國國務卿克里斯多福在巴黎會談時，也只有表態對於圓滿解決北韓核武問題，讓北韓接受核武檢查表示樂觀。⁵⁶

而中共如此消極和被動的反應，與其當時正要開始進行經濟改革且正值領導人接班過渡時期相關，首先其並不認為北韓已有核武，且北韓在糧食和經濟上都需要中共的協助，與北韓友好打過韓戰的將領仍有實質影響力，因此不能對北韓過於嚴苛；但另一方面中共又剛與南韓建交，與西方關係在六四天安門事件後逐漸解凍中，因此亦不能過於偏袒北韓。⁵⁷一直到 1994 年 1 月底當鄧小平發出一項指示，指出

⁵² 最有力的例子就是 1992 年鄧小平南巡時一席全力推動改革開放政策的講話，再次推動中國大陸深化改革的障礙。「南巡講話」，中國網，2012 年 2 月 6 日，http://big5.china.com.cn/guoqing/2012-02/06/content_24560298.htm。

⁵³ 王長偉，「中共支持朝鮮半島非核化，錢其琛透過對話方式解決北韓核武問題」，中央日報，1994 年 5 月 28 日，版 6。

⁵⁴ 費浩偉(Harvey Feldman)，「柯江會談內容二種版本，各採立場發音」，中國時報，1993 年 11 月 21 日，版 17。

⁵⁵ 1993 年底中共外長對聯合國秘書長蓋里，表示「更多的談判，更多的對話和更多的勸說，是和平解決朝鮮半島核問題的一個途徑」。中共駐南韓大使亦發言表示應以談判解決一切。參閱張雅君，「中共在朝鮮半島核武危機中的影響力」，中國大陸研究，第 37 卷第 8 期（1994.08），頁 47-49。

⁵⁶ 王長偉，「美國中共會談達成協議，將共同解決北韓核武問題」，中央日報，1994 年 1 月 26 日，版 6。

⁵⁷ 中共這拖延的策略被認為是打北韓牌，迫使美國和南韓等國給予中國更大好處，如美國就在 1994 年 6 月 1 日宣布延長中國最惠國待遇。陳光炳，中共在北韓核武危機之角色，（台北：政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士論文，2004），頁 67。



在北韓處於如此困難的環境下，北京應該「完全支持」北韓，⁵⁸中國大陸方才開始積極斡旋於北韓和美國之間，最終促成北韓和美國能直接面對面談判。

鄧小平指示下達後，當北韓人民軍總參謀長崔光訪問北京時，江澤民即表示中共與北韓兩國軍隊友誼是鮮血凝成的，永遠站在一起。6月16日中共外交部發言人表示中共「反對」由安理會處理北韓問題，也「反對」以制裁手段來解決，甚至還強調中共和北韓在1961年所簽訂「友好互助條約」依然有效，強烈暗示中共站在北韓這邊。⁵⁹這與先前消極表示「不支持」在態度和語氣上更加強烈。

同時，中共亦派出多位元老說服北韓與美國進行談判以和平解決危機，包括中央政治局委員丁關根、政治局候補委員溫家寶、鄧小平辦公室主任王瑞林、及將軍李德生等人，前往北韓傳達中共反對核武和支持建設的立場。⁶⁰而6月份當北韓總參謀長崔光訪問時，鄧小平提拔的中央軍委副主席劉華清也向其傳達四項建言，表達支持政治解決核武問題。⁶¹6月底曾參加韓戰的「瀋陽軍區司令員」王克上將也率團訪問北韓，⁶²7月中央政治局常委胡錦濤和中共國防部長遲浩田也分別訪問北韓，⁶³再次傳達中共支持北韓但希望和平解決和進行談判的意見。

換句話說，鄧小平在北韓第一次核武危機時，仍對於中共對北韓的政策有最終決定權，當其指示全力支持北韓時，中共中央方才從消極的旁觀者，轉為支持北韓要與美雙邊談判的方式來解決，並積極勸

⁵⁸ 新新聞譯，波丹約瑟夫(Yossef Bodansky)著，**北韓危機：金日成之死與核武威脅的效應**，(台北：新新聞文化，1994)，頁256。

⁵⁹ 鄔宏琛，「北韓核武危機與中共權爭——江澤民為什麼玩火？」，**信報財經月刊**(香港)，第208期(1994年7月)，頁53-56。

⁶⁰ 黃鴻博，前引文，頁42。

⁶¹ 中共中央軍委副主席劉華清則在1994年對來訪的北韓總參謀長崔光提出四項建言：一是絕不能主動惹事；二是對國際社會壓力的反彈不能大於壓力；三是分界線的武裝部隊要離接觸線遠一點，以避免擦槍走火；最後是政治解決是上策，拖延是中策，打是下策，主動出擊是下下策等。表達北韓應將重點放在談判上。參閱黃鴻博，前引文，頁42-43。

⁶² 黃鴻博，前引文，頁42-43。

⁶³ 邱坤玄，「冷戰後中共與朝鮮半島的權力平衡」，**中國事務**，第4期(2001年)，頁98。



說北韓和平對話，以確保中國大陸經濟改革所需的穩定國際環境不受影響。另外，中央政治局內則由鄧小平拉拔的劉華清上將⁶⁴負責執行鄧小平旨意，並請出多位軍方系統人士，對北韓動之以情、說之以理。因此，鄧小平的指示確實在第一次核武危機中起了關鍵作用，中共在解決第一次核武危機的外交決策模式，亦顯現出較多個人領導決策模式的特徵。

（三）集體領導的決策特徵

另一方面，從鄧小平後期以來，中共最高領導人至高無上的最後決定權已開始依情勢、依範圍而有所鬆動，加之國際事務的紛雜，國家領導人無法一人決定政策方針，因此許多事務漸漸由常設單位來處理，並且由次於最高領導人的決策高層凝聚共識來決定，重大的決策往往都在中央政治局的常委會中決定。⁶⁵而在對外工作方面，1981年恢復文革時期被撤銷的中央外事工作領導小組後，其專責外事工作的地位逐漸上升，1988年由當時的國務院總理李鵬擔任組長，1993年則由江澤民接任，參與外事小組會議的成員多同時是中央政治局委員，或者相關部會的首長，因此許多重要決策在小組會議中就已決定。⁶⁶尤其是江澤民接任以來，由於不若鄧小平有威望，最後下決定的權威性亦不若鄧小平，⁶⁷加上工作小組成員往往不只一位政治局委員或常委，因此很少由組長個人意見就拍板定案。⁶⁸在這樣的情況下，鄧小平所指示的獨立自主和平外交政策仍是最高原則，決策高層所執行與表現的外交行為即是以協商、妥協等低調政策為基調。

⁶⁴ 劉華清的回憶錄中提到他與鄧小平有長達 60 年的革命情誼，並且是鄧小平在卸任前和卸任後兩次分別提名他當軍委副主席和進入中央政治局常委。吳東峰，「“中國航母之父”劉華清的三個意外」，中國共產網新聞網(2011 年 10 月 28 日)，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/16051974.html>。

⁶⁵ 許志嘉，前引書，頁 177-178。

⁶⁶ Yan Jiaqi, "The Nature of Chinese Authoritarianism," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, eds. *op.cit.*, p.4

⁶⁷ 寇健文認為這是由於江澤民為職務型領導人，其領導權威是來自於其職位，並非其個人魅力或革命功勳。寇健文，前引書。

⁶⁸ 邵宗海，「中共中央工作領導小組的組織定位」，中國大陸研究，第 48 卷第 3 期(2005 年 9 月)，頁 12。



值得注意的是，中央外事工作領導小組在 1993 年開始組長由總書記兼任，但副組長則由職業外交官出身的錢其琛（兼任國務院副總理）擔任，外交官僚體系的影響力正式進入決策圈，小組人員構成也漸趨穩定，⁶⁹中央外事工作領導小組可以說成為中國外交政策決策的最高機構。⁷⁰加之到了第二次核武危機，所謂北韓的老友、老官、老將等「三老」都已退休，和北韓有私人情誼或革命情感的元老紛紛凋零，已不見任何以武力支持的言論，不斷強調和平與談判、協商的重要，將國家和平發展的目標置於第一順位。因此如何在其中取得平衡，有賴於外交事務決策層的充分考量，難以繫於一人意識形態所決定，而這樣妥協的政策很可能是協調下所產生的結果，這亦是集體領導決策模式最易產生的結果。⁷¹

而從第二次核武危機的處理過程中，也可以發現外交體系的活躍，尤其是在促成六方會談上。北韓承認發展核武後，中共外交部發言人章啓月表示中共支持朝鮮半島非核化的傳統立場，以及美國與北韓雙方應用政治和外交手段和平解決。⁷²10 月 19 日美國國務次卿波頓與凱利訪問中國，表示華府認為中共對北韓輸出導彈及相關技術，要求中共動用一切可能手段勸阻北韓，但中共外交部出面否認協助北韓發展核武。⁷³即便江澤民 2002 年底訪美時，也僅表示願意繼續就此問題磋商，並未對此問題清楚立下指示或講話。而在美國持續施壓下，直到 2003 年 1 月中共外交部發言人章啓月才表示，樂意協助美國與北韓在北京展開會談。2003 年 3 月即將卸任國務院副總理的錢其琛秘訪

⁶⁹ 原則上除國家主席擔任正組長，通常由負責涉外事務的國家副主席或國務委員擔任副組長，成員則包括外交部、國防部等，見本文第參部份分析。

⁷⁰ 其後 2002 年胡錦濤接任中央總書記兼任領導小組組長時，則是由同樣職業外交官出身的唐家璇擔任副組長。齊建華，*影響中國外交決策的五大因素*，（湖南：中央編譯出版社，2010），頁 200。

⁷¹ 水野聖紹，「美伊戰爭後之北韓核武問題：外交斡旋或武力解決？」，*展望與探索*，第 1 卷第 9 期(2003.09)，頁 102-103。某些學者認為中共這樣低調的政策，也很可能是因為剛好是江澤民與胡錦濤交替的時候，且第四代領導人在過去功績和國際事務經歷上均遠不如歷代領導人，因此穩定內部才是新領導人的重點。見 Paul Rexton Kan, "The Perfect Storm: Explaining China's Slow Reaction to the North Korean Nuclear Crisis," *Korea Observer*, Vol.35, No.2(summer 2004), pp.299-310。

⁷² *聯合報*，2002 年 10 月 18 日，版 10。

⁷³ *中國時報*，2002 年 10 月 19 日，版 11。



平壤，方才說服北韓和美國 4 月在北京舉行三邊會談。⁷⁴三邊會談雖然無具體進展，但是個溝通的開始。⁷⁵7 月初，中共外交部副部長王毅與戴秉國分訪美、俄，討論北韓核武問題，7 月中戴秉國前往北韓會見金正日，傳達中共反對北韓發展核武的原則，之後戴秉國又前往美國會見副總統錢尼、國務卿鮑爾及國家安全顧問賴斯，終於促成六方會談的舉辦，這也是首次由中國外交體系高級官員進行穿梭外交，象徵著中國外交的成熟。⁷⁶

而當第一回合六方會談於 8 月 27 日至 29 日在北京召開後，更可見中共外交體系高級官員的活躍表現。中國作為主席國，其代表團團長為外交部副部長王毅，國務委員唐家璇(亦是中央外事工作領導小組副組長)和外交部長李肇星則在會議期間分別接見各國代表團。最後並由中國代表團團長、外交部副部長王毅召開中外記者會招待會，完成第一輪的六方會談。⁷⁷

綜合而言，相較於第一次核武危機發生後，由鄧小平直接下達指示，各方尤其鄧系政治局委員或與北韓有交情的老軍方人士便開始執行其指示，在第二次核武危機發生後，江澤民或半接棒的胡錦濤並沒有公開宣示其個人意見，而是與中共外交體系高級官員一致地維持低調的口徑，並由各種管道和方式彈性且一致地執行有共識的決策。尤其涉朝日常事務雖由亞洲司負責，但是與南韓建交後，與南韓經貿往來日益重要，因此關於朝鮮半島的外交事務不得不讓對外經貿部參與，以免妨礙到經貿利益；美國對於北韓核武危機的重視也不得不讓

⁷⁴ 在 2 月的時候中國以技術問題對北韓斷油三天，這使得北韓不得不面對來自於中共中央的壓力，放棄與美雙邊會談。張旭成，「透視北韓『戰爭邊緣』策略」，自由時報新聞網，2003 年 5 月 17 日，<http://old.ltn.com.tw/2003/new/may/17/today-ol.htm>。

⁷⁵ 中共外交部在 2003 年 4 月 28 日向二十多個西方國家外交人員簡報三邊會談的成果，這也是中國外交技巧進步的表徵之一。楊永明，「美國與北韓會談後朝鮮半島情勢展望」，2003 年 5 月 5 日，<http://140.112.2.84/~yang/Comment-050503.htm>。

⁷⁶ 張幼文、黃仁傳等著，**2004 中國國際地位報告**（北京：人民出版社，2004 年），頁 83。關於中共高層訪問平壤的密集度，以及北韓回訪等往來亦可參閱陳光炳，前引書，頁 132-133。據中共外交部統計，在 2003 年中共和北韓副部長級以上的互訪團將近 50 個。見中華人民共和國外交部政策研究室編，**中國外交 2004 年版**（北京：世界知識出版社，2004 年），頁 111。

⁷⁷ 「六方會談中國代表團團長王毅舉行中外記者招待會」，中華人民共和國外交部網站，2004 年 5 月 17 日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceno/chn/xnyfgk/t108999.htm>。



美洲司加入討論，⁷⁸並由中央「外事領導小組」扮演協調與決策的角色，加上非正式的外交事務社群的資訊提供等，更降低第二次朝鮮半島危機的處理係為領袖個人權威決策的可能性，而表現出係在外事領導小組經由資訊彙整、諮詢討論各層次各部門意見後，所做出的政策選擇。⁷⁹個人化的權力在中共政權越來越制度化的趨勢下，於決策過程中的影響自然也相對弱化，這在中共對台事務上亦可看出。⁸⁰

(四) 兩次危機的比較

具體而言，這兩次危機的外交決策模式特徵分別出現符合個人領導和集體領導的特徵，說明如下表二。從表二可以看出，中共在 1993/4 的危機中確實出現較多個人領導的決策特徵，在 2002/03 的危機中則是較多的集體領導的決策特徵，尤其是在 2002/03 危機中外交體系的表現，以及六方會談的推動和舉行，被認為是中國外交體系成熟化的一大成果。在需要短時間做出決定，並且是關於傳統上始終全力支持北韓議題上，最高領導人卻未直接下達指示，而是交由外交體系的領導者定調和發言，主導政策的進行，確保政策方向和國家利益一致，更可見中國外交政策已逐漸專業化和制度化。具體來說便是透過和平解決北韓第二次的核武危機，不僅符合國家發展需要穩定的外部環境，拉攏與重要經貿夥伴南韓的關係，並且站在和事佬的角色，獲得以美國為首的西方盟國之肯定，這些是以往高舉意識形態的中國外交難以做到的。

⁷⁸ 中國國際關係研究所前所長和前任駐外大使楊成緒表示，在第二次北韓核武危機時，就由外交部內應急小組組長召集亞洲司、美大司、國際司、國防部、國家原子能機構等單位進行研究，形成方案後上報中央批准。「在外交重大突發事件上中國已有成熟的應急機制」，*21 世紀經濟報導*，2004 年 3 月 10 日，<http://old.jfdaily.com/gb/node2/node17/node161/node9100/node9101/userobject1ai115116.html>。

⁷⁹ 相關討論亦可參見「核心—外圍聯動：中國外交決策的新解釋模式——對艾利森“決策三模式”的修正」，*探索與爭鳴*，第 11 期（2013 年），<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=9707>。

⁸⁰ 參閱楊開煌，「中共對台政策解釋與評估：決策人物取向之研究」，*東吳政治學報*，第 7 期（1997 年三月），頁 68-73。



表二、兩次危機決策模式的觀察指標比較

觀察指標	1993/94 危機	2002/03 危機
政策形式	鄧小平直接下達指示：中共應全力支持北韓，江澤民隨即附和兩國是兄弟之邦。	由外交部發言人統一宣告國家立場和定調，並由外交體系反覆說明同樣的立場。
決策方向	鄧小平在意識形態和有共同革命情感的親北韓立場。	朝鮮半島無核化的基本立場，並且堅持採用外交和平交涉方法來解決，以確保國家經濟發展所需的穩定環境。
政策推動者	以劉華清為首受鄧小平提拔與親近之軍系人士，多次赴韓說明和對美表態。	以中央外事領導小組副組長唐家璇和外交部長李肇星為領導，副部長王毅為主要執行者，由外交體系進行斡旋、交涉和談判。

資料來源：作者自製。

伍、結論

歷來中共重大國家決策(包括外交決策)，雖號稱由黨決定(中央委員會)，但事實上仍掌握在中央政治局手中，並且依最高領導人的過去功績和威望，而影響其最終決定權的權威性。第一代領導人毛澤東的最高決定權不容挑戰，到了第二代領導人鄧小平站穩腳步後，僅有非常少數的元老能夠提出不同意見。⁸¹這時候的中共外交政策彰顯了個人領導決策模式的特徵。然而從鄧小平後期開始，隨著中共國際視野擴

⁸¹ 如前述陳雲在與蘇聯關係上對鄧小平意見能表達不同的看法。



大和國際地位上升，所參與的國際事務紛雜，在外交決策上不得不越來越依賴中央外事工作領導小組的決策，尤其第四代領導人江澤民和第五代胡錦濤等或由於國際經驗不足，或由於專業不同，因此會尊重小組內涉外事務的委員的意見，使得中共高級外交官員能夠進入決策圈，讓外交官僚體系不再僅是執行單位，而能提供建議甚至影響決策，⁸²這時期的中共外交決策模式出現了較多集體領導的特色。

而本文在檢視兩次北韓核武危機的實證資料後認為，這兩次核武危機中中共在角色扮演和態度上的不同，其受中共外交決策模式轉變的影響，⁸³在第一次北韓核武危機時，中共在鄧小平下達指示後，積極表態支持北韓，同時要求美國與北韓進行談判，並由鄧小平所提拔的劉華清上將(也是政治局常委)向北韓傳達鄧小平旨意，由與北韓有交情的軍方將領勸說北韓，而終達成「架構協議」的簽定，化解危機。在第二次北韓核武危機時，江澤民或半接棒的胡錦濤並沒有下達類似指令，而是根據鄧小平以降堅持國家和平發展的原則，由包括中央外事工作領導小組副組長錢其琛在內的外交體系高級官員進行穿梭外交，由外交部發言人統一發言，最終促成六方會談，這樣的政治制定與執行模式較接近集體領導決策模式的特徵，並出現制度化、分工化與官僚化的特點。

有鑑於此，中共的外交決策模式實不再是以往所想像的封閉、意識形態化、完全由領袖個人喜好所決定，取而代之的是一個理性冷靜計算、接受馬列思想下「矛盾統一」⁸⁴原則，彈性但堅持自己目標，熟

⁸² 許志嘉，前引書，頁 189。

⁸³ 本文同意還有其他國內外因素可能影響中共在兩次核武危機中處理態度的不同，如王緝思表示中共世代交替的時候，中共須將重心放在內政問題，對外工作則必須維持並製造平穩的環境。王緝思，「中美關係的變與不變」，*聯合報*，2003 年 1 月 27 日，版 13。而且這些因素可能導致外交決策時選項偏好的差異，但本文將研究焦點集中在外交決策模式是否出現差異上，至於選項和偏好內涵則不是本文討論的範圍。關於中共對北韓相關政策內容可參閱朱松柏，「朝鮮半島的核武危機」，*問題與研究*，第 33 卷第 7 期(1994 年)，頁 1-10。邱坤玄，「中共與朝鮮半島核武危機」，*韓國學報*，第 14 期(1996 年)，頁 233-243。劉德海，「中共對北韓政策之變遷：從戰略合作到政治支持」，*韓國學報*，第 12 期(1993 年)，頁 193-207。劉德海，「後冷戰時期中共的朝鮮半島政策與兩韓研究」，*韓國學報*，第 13 期(1995 年)，頁 181-202。

⁸⁴ 即意識決定原則，但技術可以操作原則的理念，在矛盾中亦能產生統一，統一中也會有所矛盾。



悉權力均衡運作的蓄積實力型大國外交，尤其從這兩次核武危機的處理態度看來，中共純熟的外交事務手法以及靈活的處理態度已更上一層樓，且從六邊會談的順利召開，以及美國小布希總統在位時對中共的態度從開始的敵對，轉化為合作，甚至稱為「夥伴」，可以看出中共外交邁向新紀元，並且朝向制度化和專業化發展。然而，2014 年所設立的國家安全委員會似乎在高舉國家安全的整體考量下，很可能會凌駕中央外事工作領導小組，成為外交危機時最高的決策機構，⁸⁵在這樣的情況下，將會如何影響中共外交政策的研擬、決策和執行，非常值得吾人進一步觀察與研究。

⁸⁵ 「解讀：國家安全委員會如何構成？」，中國經濟網，2013 年 11 月 13 日。
http://big5.ce.cn/gate/big5/www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201311/13/t20131113_1746708.shtml。



參考資料

中文

- 于有慧,「中共外交政策走向與選擇」,問題與研究,第 43 卷第 1 期(2004 年),頁 105-124。
- 中華人民共和國外交部政策研究室編,中國外交 2004 年版(北京:世界知識出版社,2004 年)。
- 水野聖紹,「美伊戰爭後之北韓核武問題:外交斡旋或武力解決?」,展望與探索,第 1 卷第 9 期(2003.09),頁 86-105。
- 王存剛,「當今中國的外交政策:誰在制定?誰在影響?—基於國內行為體的視角」,外交評論,第 2 期(2012 年),頁 1-18。
- 王長偉,「中共支持朝鮮半島非核化,錢其琛透過對話方式解決北韓核武問題」,中央日報,1994 年 5 月 28 日,版 6。
- 王長偉,「美國中共會談達成協議,將共同解決北韓核武問題」,中央日報,1994 年 1 月 26 日,版 6。
- 王緝思,「中美關係的變與不變」,聯合報,2003 年 1 月 27 日,版 13。
- 冉特勒(Howard H. Lentner)撰,淦克超譯,外交政策分析--比較及概念的著手法,(台北:黎明書局,1979)。
- 朱邦賢編譯,法新社漢城 2003 年 8 月 29 日電,「濃縮鈾發展核武?北韓否認」,聯合報。
- 朱松柏,「朝鮮半島的核武危機」,問題與研究,第 33 卷第 7 期(1994 年),頁 1-10。
- 吳東峰,「“中國航母之父”劉華清的三個意外」,中國共產網新聞網(2011 年 10 月 28 日),<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/16051974.html>。
- 周社元,「北韓拒絕核檢—朝鮮半島緊張情勢再度升高」,共黨問題研究,第 19 卷第 12 期(1993 年 12 月)。
- 邵宗海,「中共中央工作領導小組的組織定位」,中國大陸研究,第 48 卷第 3 期(2005 年 9 月),頁 1-24。
- 邱坤玄,「中共與朝鮮半島核武危機」,韓國學報,第 14 期(1996 年),頁 233-243。



邱坤玄，「冷戰後中共與朝鮮半島的權力平衡」，*中國事務*，第 4 期(2001 年)，頁 90-102。

禹炳國，*後冷戰時期中共對北韓政策之研究*(台北：台大國發所博士論文，2003 年)。

宮力、門洪華、孫東方，「中國外交決策機制變遷研究(1949~2009 年)」，*世界經濟與政治*，第 11 期(2009 年)，頁 44-54。

寇健文，*中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004*，(台北：五南圖書，2005)。

張幼文、黃仁傳等著，*2004 中國國際地位報告* (北京：人民出版社，2004 年)。

張旭成，「透視北韓『戰爭邊緣』策略」，自由時報新聞網，2003 年 5 月 17 日，<http://old.ltn.com.tw/2003/new/may/17/today-o1.htm>。

張雅君，「中共在朝鮮半島核武危機中的影響力」，*中國大陸研究*，第 37 卷第 8 期 (1994.08)，頁 40-52。

許志嘉，「中共外交政策的研究途徑」，*問題與研究* (台北：國關中心，1997.04)，頁 45-61。

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：水牛出版社，2000)。

郭建中，「《由北韓看亞太安全》座談會」，*新世紀智庫論壇*，第 21 期 (2003.03.30)，頁 103。

陳光炳，*中共在北韓核武危機之角色*，(台北：政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士論文，2004)。

費浩偉(Harvey Feldman)，「柯江會談內容二種版本，各採立場發音」，*中國時報*，1993 年 11 月 21 日，版 17。

黃鴻博，「中共與『北韓核武危機』」，*共黨問題研究*，第 22 卷第 2 期(1996 年)，頁 36-49。

新新聞譯，波丹約瑟夫(Yossef Bodansky)著，*北韓危機：金日成之死與核武威脅的效應*，(台北：新新聞文化，1994)。

楊永明，「美國與北韓會談後朝鮮半島情勢展望」，2003 年 5 月 5 日，<http://140.112.2.84/~yang/Comment-050503.htm>。

楊開煌，「中共對台政策解釋與評估：決策人物取向之研究」，*東吳政治*



學報，第 7 期 (1997.03)，頁 68-102。

鄔宏琛，「北韓核武危機與中共權爭—江澤民爲什麼玩火?」，信報財經月刊(香港)，第 208 期(1994 年 7 月)，頁 53-56。

趙全勝，解讀中國外交政策，(台北：新自然主義，1999)。

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(2004 年)，第 49 卷第 1 期，頁 1-26。

齊建華，影響中國外交決策的五大因素，(湖南：中央編譯出版社，2010)。

劉德海，「中共對北韓政策之變遷:從戰略合作到政治支持」，韓國學報，第 12 期 (1993 年)，頁 193-207。

劉德海，「後冷戰時期中共的朝鮮半島政策與兩韓研究」，韓國學報，第 13 期 (1995 年)，頁 181-202。

魯競，「江澤民主政後中共外交走向分析」，中共研究，第 30 卷第 3 期 (1996 年)，頁 26-39。

「1979 年鄧小平激勵習仲勛：爲改革開放”殺出一條血路”」，人民網，2015 年 4 月 9 日，<http://sc.people.com.cn/n/2015/0409/c345167-24436923-2.html>。

「中央外事辦公室主要職能」，中國網，2011 年 4 月 15 日 http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/15/content_22369387.htm。

「中國共產黨章程」，新華網，2007 年 10 月 21 日通過，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225_4.htm。

「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」，人民網，2004 年 10 月 27 日，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/39838/39842/2947944.html>。

「六方會談中國代表團團長王毅舉行中外記者招待會」，中華人民共和國外交部網站，2004 年 5 月 17 日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceno/chn/xnyfgk/t108999.htm>。

「在外交重大突發事件上中國已有成熟的應急機制」，21 世紀經濟報導，2004 年 3 月 10 日，<http://old.jfdaily.com/gb/node2/node17/node161/node9100/node9101/userobject1ai115116.html>。

「南巡講話」，中國網，2012 年 2 月 6 日，<http://big5.china.com.cn/>



guoqing/2012-02/06/content_24560298.htm。

「核心—外圍聯動：中國外交決策的新解釋模式—對艾利森”決策三模式”的修正」，*探索與爭鳴*，第 11 期(2013 年)，<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=9707>。

「習近平呼籲走”中國特色”國安道路」，*BBC 中文網*，2014 年 4 月 15 日。http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2014/04/140415_xijiping_nationalsecurity.shtml。

「朝鮮半島核問題六方會談」，中華人民共和國外交部網站，2014 年 3 月更新，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zzjg_602420/yzs_602430/dqzz_602434/cxbdhwt_602548/。

「解讀：國家安全委員會如何構成？」，*中國經濟網*，2013 年 11 月 13 日。http://big5.ce.cn/gate/big5/www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201311/13/t20131113_1746708.shtml。

「蘇新：中國外交應急機制探秘」，*多維新聞網*，2003 年 3 月 12 日，<http://www.chinesenewsnet.com>。

中國時報，2002 年 10 月 19 日，版 11。

文匯報（香港），1994 年 6 月 8 日，第 A2 版。

聯合報，2002 年 10 月 18 日，版 10。

英文

Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, (U.S.: Westview, 1980).

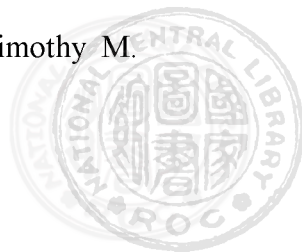
Bachman, David M., *Chen Yun and the Chinese Political System* (Berkeley: Institute of East Asian Studies University of California, 1985).

Barnett, A. Doak, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder: Westview Press, 1985).

Dittmer, Lowell, and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics", *World Politics*, Vol.47(1995/July), pp. 467-494.

Harding, Harry, *China's Second Revolution: Reform After Mao*. (Washington: Brookings Institution, 1987).

Hermann, Margaret G., Thomas Preston, Baghat Korany & Timothy M.



- Shaw, "Who Leads Matters : The Effects of Powerful Individuals," *International Studies Review*, Vol. 3 No.2 (special issue, 2001), pp.83-131.
- Kan, Paul Rexton, "The Perfect Storm: Explaining China's Slow Reaction to the North Korean Nuclear Crisis," *Korea Observer*, Vol.35, No.2(summer 2004), pp.299-310 .
- Kim, Hong Nack , "U.S.-North Korea Relations Under the Bush Administration," *Korea and World Affairs*, Spring 2003, pp.34-66.
- Lu, Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China* (Boulder, Colo. : Westview Press, 1997) .
- Niksch, Larry A., "North Korea's Nuclear Weapons Program," *CRS Issue Brief for Congress*. IB01141. Updated August 27, 2003. <http://fas.org/spp/starwars/crs/IB91141.pdf>.
- Sanger, David E., "North Korea Quits Atom Agency in Wider Rift with U.S. and U.N.," *The New York Times*, June 14, 1994, p.A1.
- Suisheng Zhao, "The Structure of Authority and Decision-making: A Theoretical Framework," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, eds., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (New York: M.E. Sharpe, INC., 1995).
- Yan Jiaqi, 1995, "The Nature of Chinese Authoritarianism," i in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, eds., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (New York: M.E. Sharpe, INC., 1995).
- Zhao, Quansheng, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy : From Vertical to Horizontal Authoritarianism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 519 (1992), pp.409-421.
- "Agreed Framework Between The United States of America And The Democratic People's Republic of Korea" *Arms Control Association*. 1994.4.21, <https://www.armscontrol.org/documents/af>.

