

委託研究報告（摘要）

中共外事系統組織體系觀察 （摘要）

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



大陸委員會委託研究

中華民國 109 年 10 月

「中共外事系統組織體系運作觀察」

摘要

壹、內容摘要

一、「決策者」為影響中共外交決策最重要因素。

(一)本研究發現中共決策無法迴避國內外因素的影響，但是最重要的因素仍然是決策者，決策者的價值觀、個性、權力大小、對國際體系的認知等因素，是影響中共外交決策重要因素之一。

(二)理論上，中共的重要決策權在「黨」手中，黨的政治局常委會是外交決策的最高機構，但是政治局常委會的決策權力大小，還取決於最高領導人的權力大小，當最高領導人的權力非常大時，政治局常委會作為決策機制的權力會被弱化，其他常委變成最高領導人的助手，一切以最高領導人的意志為重心。但是如果領導人是弱勢領導人，則外交決策會傾向於集體決策。

(三)中共的「外交決策機制」在中共處於國內外環境有利時機，則外交決策會得心應手，但當外交出現重大挑戰，或是國內外環境出現嚴重問題時，中共的決策機制會因缺乏彈性，而無法做出適當的決策來因應或處理這些挑戰。

二、「中共中央外事工作委員會」位階顯著提高。

(一)中共中央於1958年6月成立中央外事小組，直接隸屬中央政治局和書記處，並明確規定對大政方針和具體部署政府機構及其黨組有建議之權，但決定權在中央。中共中央外事領導小組成立之後，其功能並沒有顯著存在，也無常設辦公處所及其幕僚，實際上必須仰賴國

務院外交事務辦公室擔任幕僚工作以及跨部門協調。因而，國務院外事辦公室逐漸成為中央外事領導小組的執行機構，身處在政策決策者與黨、政府與軍隊的執行者之間。

(二) 中共中央於 2000 年 9 月決定建立「中央國家安全領導小組」，與「中央外事工作領導小組」合署辦公，事實上也就是兩塊招牌，同一組人馬。不少學者專家認為除了最具爭議性的外交決策之外，絕大部分外交決策是在中共中央外事工作領導小組制定。

(三) 2013 年初習近平掌政後，由黨政軍第一把手擔任中共中央外事工作領導小組主掌已經形成慣例，亦即外交政策的決策權屬於中共最高領導人，習近平掌權初期即對中共中央外事工作領導小組成員進行調整，2018 年中央外事工作領導小組改稱外事工作委員會。升格成為外事工作委員會顯然比原先的外事工作領導小組位階更高，因為升格後的外事工作委員會除了由習近平擔任主任之外，由國務院總理李克強擔任副主任，國家副主席王岐山也只是組員之一。

三、「中共外交部」在外交決策體系影響力逐漸降低。隨著中國國力和國際影響力上升，中共參與外交事務的機關不斷增加，國務院的部會不斷擴編，每一個部會多多少少均有對外交流的業務，有些部會像商務部(在對外經貿關係)、人民銀行(在人民幣匯率上)、國家衛生健康委員會(在對抗傳染病擴散上)、國防部(對外軍事交流)、教育部(孔子學院)等等，甚至一些國有企業在中國「走出去」策略之下，從事對外國投資或外國企業的併購，均涉及對外事務，因此中共涉及外交事務的機構不斷擴大，

這也代表中共外交部在外交決策上的影響力逐漸被沖淡且降低。

四、**「中共軍方」在外交決策上亦具相當影響力。**隨著中共國力上升，中共對國際體系的影響力也大為增加。北京對世界各地軍事衝突、對如何確保國際和平的立場，也逐漸受到國際重大關注，例如中共對軍備管制、防止核武擴散、管制飛彈技術等問題，擁有一定發言權，而且中國對印度存在領土主權爭端、與日本有釣魚臺領土爭端及經濟海域劃界問題、在南海地區與臺灣、越南、菲律賓、馬來西亞、和汶萊具有領土主權爭端，因此中共軍方在外交決策也展現出具有有一定程度的影響力，目前也成為國際研究的焦點之一。

五、**中共不同單位設立的智庫均可供決策參考。**中共因所涉外交事務趨於複雜化，因此對外交事務專業或要求增強，中共涉及國際事務的智庫紛紛設立，新華社、外交部及其駐外單位提供決策者外交決策的參考資料之外，中共外交部成立的智庫、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(例如臺灣研究所、美國研究所、日本研究所等)，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。

六、**習近平傾向採強勢外交政策；中共各部門搶奪資源致「一帶一路」不斷擴張。**

(一) 習近平樂於從事對外活動，是中共歷任領導人中最常出訪的領導人，也傾向於在外交上採取主動、強勢外交政策。在習近平掌政之後，中共逐漸放棄鄧小平「韜光養晦」外交策略，強調要有所作為。中共對於不順從中

共的國家已逐漸採取強制外交(coercive diplomacy)，對之進行經濟制裁或相關政策反制。

- (二) 本研究以「一帶一路」作為中共外交策略之個案分析。中共採取「一帶一路」策略兼具經濟、國家安全及外交目的。就經濟目的而言，中共的「一帶一路」計畫可謂中共為產能過剩與基礎建設有關的鋼筋、水泥尋找出路，所以其推動參與的「一帶一路」計畫多與基礎建設有關；另中共亦企藉「一帶一路」策略拓展海外市場及確保取得關鍵性戰略資源，如石油、天然氣、鋅、銅、鋁等礦物資源。就國家安全目的而言，中共企藉「一帶一路」策略來突破美國的封鎖，由陸上從中國大陸西部穿過中亞、東歐、中歐到西歐，海上則由中國大陸沿海地區經過南海、東南亞、印度洋、地中海到歐洲，受到來自美國的阻力較小。就外交目的而言，中共企藉「一帶一路」策略來增進中共的國際影響力，不管是透過投資、經援外交或「債務外交」，中共可增加「一帶一路」沿線國家對中共的依賴。然而，在習近平正式提出此一戰略之後，中共官僚機構搶功心態，各個部門、行業搶奪經費和資源的需要，紛紛提多各種計畫、擴大「一帶一路」的工作內容，以及照顧廣大發展中國家的考量，導致「一帶一路」的路線和內容不斷擴大，在路線上甚至擴大包含北冰洋，已經大為超越中國古代路上絲路和海上絲路的地理範圍，國際間也擔心將來北京將之朝向「武器化發展」，將之作為報復或懲罰他國的工具使用。

貳、政策建議

- 一、政府國安與相關部門應對中共中央對外事務領導委員會有更持續性、系統性、細膩性蒐集資料並進行比對，同時鼓勵學界進行相關分析、追蹤與研究。
- 二、中共崛起展現在全球層次的影響力日增，對於中共外交政策的戰略目標、操作工具，我政府相關部門應持續掌握並追蹤分析；並應密切注意中共提出的「中國方案」、「中國行動」、「中國倡議」對全球與兩岸的衝擊與影響，主動積極參與相關進展的國際論壇或研討，提出臺灣的立場與對策。
- 三、兩岸民間、學術或各種相關往來及議題討論，應逐漸多聚焦中共對外政策思維、牽連組織、運作的討論。不必要均將臺灣相關事務作為討論的主要或唯一標的，而讓臺灣承受較大關注壓力，同時也應將關注移往中共涉外事務或其所衍生的議題，藉以增進我國對中共的更廣泛認識與了解。
- 四、政府須投注更大決心與更多資源持續密切關注、掌握中共外交動向。中共成為全球新興強權的可能性逐漸增高，對於中共更為強勢、侵犯性對外作為，臺灣應該壯大與理念相近國家的合作，共同促使北京對外決策更為透明與更為一致。
- 五、2014年中共已經成立國家安全委員會，國際對此一單位的研究文獻仍不多，但是美國、澳洲、香港有些學者已投入研究，我方應可蒐集這些研究學者的作品或邀請這些學者前來臺灣進行交流或研究成果討論與分享。