發佈：2014-03-31, 週一 17:17
點擊數：5815

中國共產黨在2013年11月9日至12日召開第18屆中央委員會第3次全體會議，通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》（以下簡稱《決定》），宣示未來改革方向。這項《決定》在內容上一再強調「全面深化改革」這個字眼，展現習近平尋求推動「改革」的企圖；但從另一個角度來看，這些有關「全面深化改革」的宣示相當空泛，未來習近平究竟能否提出「全面深化改革」的具體作為，還需要進一步的觀察。

在這次18 大3中全會通過的《決定》中，還宣佈成立「國家安全委員會」（以下簡稱國安委），希望達到「完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」的目標。截至目前為止，中國對於國安委何時開始運作？如何運作？都沒有提供任何細節，引發外界諸多揣測。本文將就中共國安委未來可能的功能定位，以及國安委成立後軍方的角色，提出初步分析。

壹、統籌內、外兩個大局

中共18大3中全會通過設立國安委的決定，結束了中國過去10多年來在這方面的爭辯。早在1990年代後期，便傳出中國前領導人江澤民有意成立國安會。當時提出這樣的構想，是因為中國軍、文部門長期以來缺乏溝通平台，導致對外政策欠缺一致性，在危機發生時甚至引發和外國之間的緊張。1996年台海飛彈危機與1999年美國誤炸南斯拉夫中國大使館事件，都顯示出中國外交與軍事部門步調不一的問題。後來在2001年美中南海軍機擦撞事件、2007年中國試射反衛星武器及美國「小鷹號」航母訪問香港遭拒、2011年中國在美國國防長蓋茨（Robert Gates）訪問中國時試飛殲20戰機等事件中，再度凸顯中國軍、文部門缺乏橫向聯繫的問題。[1]

然而，當時成立國安會的構想，因為解放軍及政治局常委的反對，最後不了了之。軍方擔心的是國安會成立後，解放軍在重大事件決策過程中的角色，將遭其他文人部門的稀釋；政治局常委反對的原因，則是擔心自鄧小平以來的集體領導方式，將因國安會的成立被打破，讓權力集中在總書記手上。[2]

跟20世紀末江澤民主政以及21世紀初胡錦濤上台初期比較，習近平現在面臨的國內、外環境確實更為複雜。國內問題包括：經濟成長趨緩、社會抗爭增加、民眾對貪腐不滿，以及疆獨及藏獨攻擊事件頻傳；在國外方面，美國在亞洲推動「再平衡」政策、中日關係因釣魚台問題陷入低潮、中國和東南亞國家的南海爭端遲未解決，凸顯中國和海疆鄰國關係不睦的事實。

這次18大3中全會決定成立國安委，顯示中共內部已達成初步共識，認為中國正面臨較過去更不確定的國內、外安全環境。2013年11月15日，習近平發佈談話指出，「當前中國面臨對外維護國家主權、安全、發展利益，對內維護政治安全和社會穩定的雙重壓力，各種可以預見與難以預見的風險因素增多」。習近平強調「中國的安全工作體制機制，還不能適應維護國家安全的需要，需要搭建一個強有力的平台統籌國家安全工作」，因此「設立國家安全委員會，加強對國家安全工作的集中統一領導，已是當務之急。」[3]

依照習近平的說法，成立國安委主要是為了因應來自內、外環境的雙重壓力。至於18大3中全會為何會在「創新社會治理」與「維持社會安定」的部分，討論國安委的設立，可能有幾個原因：

第一、從國內政治的角度來看，維穩問題確實有其迫切性，而且這也是18大3中全會的主軸之一。近年來，負責處理國內安全問題的「中央政法委員會」（簡稱政法委），在處理工農抗

Phoca PDF

爭、異議份子、少數族群問
題時，手段過於強硬，引發檢討的聲音。[4]
在國安委成立後，習近平將可透過「頂層設計」的概念，由上而下制訂整體工作方針，親掌國內維穩事務。

第二、從個人權力的角度來看，在薄熙來與周永康事件發生後，中共當局開始整頓原由周永康執掌的中央政法委。2012年11月18大後，中央政法委的位階遭降編，不再由政治局常委主事，改由政治局委員（孟建柱）負責。18大3中全會將國安委的重點工作放在「社會治理」，可使習近平進一步收編政法委原先負責的國內安全業務，防止再度發生周永康擅權事件，避免黨中出現「第二個權力中心」。

因此，18大3中全會雖在討論「創新社會治理」時提到國安委的設置，但依照習近平的說法，未來國安委將會兼管內、外安全情勢的處理。如此一來，中國的國安委將兼具蘇聯國安會（KGB）與美國國安會（NSC）的功能：蘇聯KGB偏重國內安全與情治部門，重視國家內部安全問題；美國國安會則偏重整體國安與外交政策。為了統籌內、外安全問題，國安委在正式運作後可望整合情報、軍事、外交、公安、國防等部門，並且發揮三方面的功能：一、協調跨部門意見；二、處理國內、外突發性危機；三、提供國家安全戰略「頂層設計」，並且進行政策指導。

貳、從「制度」強人變成「政治」強人？

習近平在2013年11月15日指出，國安委的主要職責在於「制訂和實施國家安全戰略，推進國家安全法治建設，制訂國家安全工作方針政策，研究解決國家安全工作中的重大問題」。另外，根據中共政治局在2014年1月23日開會決定，國安委將是中共中央關於國安工作的議事協調機構，向政治局、政治局常委會負責，統籌協調涉及國安重大事項與工作。換言之，國安委在正式成立與運作後，將成為一個具有實質決策權力的單位。

傳統上，中國國內安全事務一直是由中共中央政法委負責；軍事事務由中央軍委負責；在涉外安全事務上，則由外事領導小組與國家安全領導小組負責（中央外事工作領導小組與國家安全領導小組實為合署辦公，亦即「一套人馬、兩塊招牌」）。中央國家安全領導小組（中央外事工作領導小組），是由總書記擔任小組長，並由主管外事工作的中央政治局常委、分管外事工作的政治局委員，以及和外事、國安工作相關的政府首長（例如：負責涉外事務的國務院副總理或國務委員、外交部、國防部、公安部、國安部、商務部、港澳辦、僑辦、新聞辦、中宣部、中聯部、總參謀部）共同組成，處理外交與國安領域的重大問題，尤其是突發性危機事件。

過去中央國家安全領導小組（中央外事工作領導小組）只是個因應對外危機的協調性平台，提供中共最高領導人決策所需的資訊，並未定期召開會議。未來既然要成立新的國安委，中國就必須避免重蹈中央國家安全領導小組（中央外事工作領導小組）的覆轍，因此需要重新定位國安委的功能與角色。

根據2014年1月23日中共政治局開會做出的決定，中央國安委成立後將由習近平擔任主席，國務院總理李克強、全國人大委員長張德江擔任副主席。這意謂國安委有可能取代現有的中央國家安全領導小組（中央外事工作領導小組）的功能，並且成為中央政法委的指導單位。截至目前為止，中共中央仍未公佈國安委其他組成人員的名單，假如未來能將中央軍委副主席范長龍、中央政法委書記孟建柱、中央政策研究室主任王滬寧、公安部長郭聲琨等人納入國安委成員，那在國安委這個平台正式運作後，將可針對國內、外安全問題，擬定重大的國家安全戰略與政策，然後再交由黨務、國務院、人大、中央軍委等各系統，分頭執行相關任務。

Phoca PDF

從「制度建立」的角度來看，中央國安委開始運作後，將成為統籌中國國內、外安全事務的最高指導機構，有助於解決長期以來軍、文部門協調不良的問題。從「個人權力」的角度來看，中央國安委的成立將使習近平親掌國內、外安全事務，成為過去20幾年來權力最大的領導人。

由於國安委設在黨中央，而且由習近平擔任主席，李克強、張德江擔任副主席，3個人都具政治局常委身份，這雖然維持了中共傳統上集體領導的形式，但習近平還是透過國安委這個「制度」的建立，取得了「國安委」主席的身份，親自掌控國內、外安全事務。在此同時，習近平還親自擔任18大3中全會剛剛成立的「中共中央全面深化改革領導小組」「組長」的身份，這顯示習近平再度透過新「制度」的建立，取得政治、社會、經濟、文化等各領域議題的主導權。

習近平跟過去兩任中共領導人不一樣的地方，在於他在一上台之後立即擁有中共總書記、中央軍委主席、國家主席等3個重要身份，是個「制度」上的強人。然而，習近平上台初期稱不上是個「政治」上強人，因為習近平是過去20年來首位不是由鄧小平親自指定的國家領導人。而且習近平雖然出身革命家庭，但他的父親席仲勛晚年境遇潦倒，使得他並未受益於革命家庭的純正血統。因此，習近平上台以來似乎操作著他在「制度」上的優勢，試圖利用新的制度與決策平台的建立，鞏固並且強化他在「政治」上的領導地位。

未來在國安委成立並正式運作後，中國國家安全決策的機制與過程，究竟會走向「制度化」？還是「個人化」？長期的集體領導方式是否出現改變？將是接下來觀察中國黨國體制運作與政策決策的重點。

參、解放軍未來的角色

過去中國安全決策機制的設計，缺乏軍、文部門之間的橫向溝通。習近平在近期指出中國應該為麻煩不斷的周邊外交進行「頂層設計」，同時必須「謀大勢、講戰略、重運籌」，發展出處理中國與周邊國家關係的全面戰略，[5]透露出對於國安委未來功能的期待。

過去中國提出有關成立國安委的構想，之所以遭到軍方反對，是因為解放軍擔心其原先扮演的決策角色會有所弱化。這次解放軍未反對習近平成立國安委，可能是因為比起過去前兩任領導人-江澤民與胡錦濤，習近平跟軍方的關係更為密切。習近平本人曾在中央軍委辦公廳擔任前國防部長、政治局委員耿彪的秘書，跟軍方淵源頗深。習近平在接任總書記後的100天內，密集地視察海陸空三軍、二炮和武警部隊，並且提出「強國夢」與「強軍夢」的論點，展現他對軍事發展的重視。

另外，習近平在延續胡錦濤「和平發展」路線、處理對外關係的同時，還堅持「國家核心利益」不容退讓的立場。這樣的政策路線，加上前述的個人背景與上台後重視軍方的動作，讓解放軍把習近平當成「自己人」。當然這中間可能還涉及習近平個人的領導魅力與溝通技巧，降低了成立國安委過程中可能來自軍方的阻力。

未來解放軍與國安委如何互動，是個值得注意的問題。過去中央國家安全領導小組（中央外事工作領導小組）未能發揮跨部門協調功能，是因為：一來領導工作小組只是個協調性與提供資訊的機制，在涉外危機發生時，是否真能即時召開會議，不得而知；二來過去解放軍只派出負責管理情報業務的副總參謀長，參與外中央國家安全領導小組（中央外事工作領導小組），這樣的層級並不高，根本無法發揮協調軍、文部門意見的效果。在國安委成立後，解放軍若能派出中央軍委副主席參加國安委的運作，或有機會提升國安委的軍、文協調功能。

Phoca PDF

發佈：2014-03-31, 週一 17:17
點擊數：5815

但弔詭的是，針對國家最高層級的軍事安全問題，身為最高領導人的習近平，是否真的願意讓國安委成為超越中央軍委的協調與決策平台，不無疑問。畢竟，解放軍仍是共黨政權最終的守護者，沒有任何領導人會「放棄」或「背棄」這張王牌。如果國安委成立後，讓解放軍感到其決策地位與影響力遭到弱化，甚至出現對最高領導人的怨言，那將不會是習近平願意看到的事。

作者蔡明彥（中興大學國際政治研究所教授）

註解:

1.蔡明彥，〈中國軍方介入外交事務的成因與影響〉，《新社會政策雙月刊》，第13期，2010年12月15日，頁7-10。

2."China's State Security Committee Shows Xi's Clout," The Asahi Shimbun, November 13, 2013.

3.〈習近平：設立國安委是當務之急〉，《文匯報》，2013年11月16日。

[4]
4.早在2012年下半年，中國內部開始出現對於採取強手段處理社會抗爭問題的批評，認為相關強勢作為，已經傷害共產黨的長期利益，主張應該引進「社會治理」概念取代傳統的「社會管理」概念，建立共黨與社會的正面互動模式。請參閱：Samantha Hoffman and Peter Mattis, "Inside China's New Security Council," The Interest, November 21, 2013.

5〈新形勢下中國外交理論和實踐創新〉，大公網，2013年8月30日。

Phoca PDF