

焦點評析

中共取消國家主席任期制對其外交 及兩岸政策之影響

The Implication of Ending a Two-term Limit on the Presidency on China's Foreign and Taiwan Policy

游智偉 *Chih-Wei Yu*

中央警察大學公共安全學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Public Security
Central Police University*

一、前言

中共最近修改憲法，取消自 1982 年以來的「國家主席兩任制」，值得討論的是「取消任期制的原因為何？」、「取消任期制對中共政策的影響為何？」。從江澤民及胡錦濤時期中共黨政的運作來看，習近平的集權作為與取消任期制之舉或許源於對江澤民及胡錦濤任內日益碎裂的政策威權、嘗試降低部門利益的影響並提升決策者意志貫徹為實際政策的可能性。將考慮的時序拉回 2012 年習近平剛接任中共總書記之際，習近平第一任期內的集權作為似有合理性。若進一步考慮習近平得以快速集權的原因，紅二代的背景及其與軍方的關係，似可進一步解釋為何必須取消國家主席任期制，因為短期內似乎很難找到第二個具有類似條件的政治精英。

然而，假定碎裂威權主義(*fragmented authoritarianism*)造成的現象相當嚴重、甚至產生「政令不出中南海」的現象，另一個耐人尋味的問題則是

習近平集權之舉對中共外交及兩岸政策的影響為何？重新聚合的碎裂權威可能將降低部門的自主空間，進而使決策者的意志較容易被貫徹。然而，習近平與軍方的良好關係及大陸的民族主義情緒可能將反過來限制中共在外交及兩岸議題中採取和緩選項的空間，同時，取消任期的習近平最終還是必須面對民族主義的期待，特別是在「中華民族偉大復興」的架構下，洗刷百年恥辱似將成為習近平的最終考驗。

二、碎裂與重新聚合的威權

(一) 江澤民與胡錦濤時代的外交與國安政策：碎裂的威權

中國大陸的經濟在胡錦濤任內快速發展，但快速的經濟發展也產生很多問題，不論是在經濟、社會或黨政面向。而中共黨政面向的問題則源於改革開放後，決策權力的分權趨勢及日益增加且日益複雜的議題。當江澤民繼任成為中共總書記後，這樣的問題便隱而存在，而鄧小平過世後，這樣的現象更為明顯，中共領導人無法獨自應對日益複雜的外在議題，導致決策權力的分權化及專業化，最終導致「政令不出中南海」的現象。

中共決策權力的分權化(de-centralization)現象最早或源於碎裂威權主義的討論，而蘭普頓(David Lampton)則進一步衍伸將之歸納為「分權化」、「專業化」、「年輕化」與「全球化」對中共外交及國家安全政策的影響。¹這個現象最晚在 1990 年代末期便已擴散到較敏感的安全及外交政策領域，主因係為後毛時期的中共領導人不再具有強人地位，造成原本絕對集中的黨政權力結構逐漸分裂為條塊，²而改革開放後，面對日益複雜的問題，參與部門多半因其專業而具有否決權，導致政策過程中，部門意見及衝突的

¹ David Lampton, "China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It Matter?," in David Lampton ed., ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy In the Era of Reform: 1978-2000* (Stanford, CA: Stanford University press, 2001), pp. 1-36.

² Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution through Reform* (New York: W. W. Norton, 2004).

結果反而成為影響最後政策產出的關鍵因素。³

這個現象在胡錦濤時期更形嚴重，不論是在較不敏感的經濟或社會領域或高度敏感的安全或外交領域均為如此。在一般的社會或經濟政策中，社會團體的意見成為影響地方政府的變數。⁴在較敏感的安全議題中，兩個較顯著的案例分別存在於能源安全及軍事指揮權的案例中，前者如中國國營能源企業對外交政策的影響，前者因其在境外豐厚的投資獲利與稅款而擁有影響政府的能力。⁵

胡錦濤時期中，較值得討論的是軍事指揮權的案例，不只因為議題本身的代表性，更重要的是揭露了另一個造成分權化的原因，資訊落差導致的代理人難題(principal-agent problem)。美國國防部長蓋茲(Robert Gates)在2011年1月訪問中國大陸之際，解放軍展示殲-20的試飛，當時胡錦濤看來相當意外，一個解釋是胡錦濤等高層領導人僅決定要試飛殲-20，但並未決定時間。⁶另一個案例則是在汶川地震救災期間，中共雖調動12萬部隊，但卻未奉命立即進入災區救災。⁷前一個案例呼應了在鄧小平以後的中共領導人與軍方之間的資訊落差導致的代理人難題，⁸江澤民、胡錦濤的軍

³ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and David Lampton eds., *Bureaucracy, Policy and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley, CA: University of California press, 1992), pp. 1-30.

⁴ 當社會團體或專家取得資訊的能力上升，渠等便成為官僚系統內部反對既有政策之官員的盟友，後者透過訊息的釋放促使前者透過媒體影響政策過程 Andrew Mertha, "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *the China Quarterly*, No. 200 (December 2009), pp. 995-1012。

⁵ Erica S. Downs, "Business Interest Groups in Chinese Politics: The Case of the Oil Companies," in Cheng Li ed., *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, (Brookings Institution Press, 2008), pp. 121-129.

⁶ Nan Li, "Top Leaders and the PLA: The Different Styles of Jiang, Hu, and Xi," in Philip Saunders and Andrew Scobell eds., *PLA Influence on China's National Security Policymaking* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2015), p. 128.

⁷ Nan Li, "Top Leaders and the PLA: The Different Styles of Jiang, Hu, and Xi," p. 127.

⁸ Chien-wen Kuo, "Xi Jinping in Command: Solving the Principal-Agent Problem in CCP-PLA Relations?" *The China Quarterly*, Vol. 232 (December 2017), pp. 866-885.

事經驗不足，且非紅二代出身，只能決定政策的大方向，而無法置喙更細部的執行方式。後者則呼應對中共決策的研究，中共政治局常委參與的工作領導小組很少產出明確的政策選項，更多的是指導政策內容的指導原則，其建議多半也被完全採納或些微修正。⁹

（二）習近平繼任後的中共：修憲取消任期制對碎裂威權的影響

根據前述對習近平繼任前的中共黨政之回顧，不難想像為何習近平上任後不斷收攏權力，不斷地透過新機制的設立取代或稀釋舊機制的影響力。習近平自 2012 年上任後迄今，已成立 10 餘個新機構，例如「中共中央全面深化改革委員會」及「中共中央國家安全委員會」，成立這些新機構的目的或許是為了處理胡錦濤時期遺留下的問題、也可能是為了集權。但對照習近平第一任期後的中共權力結構，並對照胡錦濤時期存在的問題，其實不難發現為何習近平必須修憲取消任期制。

議題複雜化導致的分權化及專業化是胡錦濤時期中共權力結構最大的問題之一，甚至導致國企對政府的反制或中共軍委主席無法指揮軍隊的現象，面對這樣的問題，習近平繼任後能採取的選項有限，重新集權改變現狀或許是較合理的選擇。若習近平選擇維持現狀，即便不考慮周永康或薄熙來的挑戰，習近平也很難在維持現狀的前提下改善既有問題。在這樣的背景下，集權便成為習近平處理胡錦濤末期政策權威高度分化的合理選項。

然而，習近平的集權作為對中共的影響也許是好壞參半。一方面，習近平能高度集權係因紅二代的背景與早年的軍事經驗，¹⁰紅二代背景使其

⁹ Yongnian Zheng, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, reproduction, and transformation* (New York: Routledge press, 2009), p. 108.

¹⁰ 這兩個均為江澤民與胡錦濤所缺乏者，也是兩人任內必須迎合解放軍意志以換取軍方支持的主因。詳見：Nan Li, "Top Leaders and the PLA: The Different Styles of Jiang, Hu, and Xi," pp. 120-137。

具有處理困難議題的授權與自信，¹¹更可以很快地集合同樣背景的人們，並打造一個以紅二代為主幹的政府，¹²但這樣的現象反可能提升決策失誤的風險，例如團體思維的陷阱或有限理性產生的限制，長期以往，甚至可能提升民族主義在決策過程的影響力。另一方面，習近平的集權有助於消滅過去中共各部門在政策執行過程中的自我意志、提昇工作紀律，貫徹決策者意志，然而，習近平與軍方的關係及大陸的民族主義情緒可能降低中共的政策彈性。

三、中共修憲取消國家主席任期對外交及兩岸政策的影響

某種程度上，中共修憲取消國家主席任期制對中共黨政穩定來說有其必要性，但這樣的現象對周邊地區或相關國家來說，短期也許能看到一個可預測性較高的中共，但隨著時間的延長，中共採取極端政策的可能性也會增加。

一般來說，在中共政治局常委會之外，影響中共外交政策的因素可概括為三：軍方的立場、部門利益與民族主義，而隨著習近平權力更穩固，這三者的影響也有所不同。短期來看，部門利益與民族主義的影響力可能將隨著習近平權力的鞏固而下降，而軍方立場的影響力則提升；然而，長期來說，民族主義對中共及習近平的影響力將隨著取消任期限至一事而提升。

（一）取消任期制對中共外交政策的影響

習近平上任以來與軍方關係相當密切，此氛圍更可能讓中共外交政策日益強硬。習近平習慣性地閱讀軍方、自行決定人事升遷、更貼近基層單

¹¹ Zheng Yongnian and Chen Gang, "Intra-Party Democracy: the CCP's Rhetoric or Pragmatic Reform Approach," in Zheng Yongnian and Lance L. P. Gore eds., *China Entering the Xi Jinping Era* (New York: Routledge press, 2015), p. 34.

¹² Cheng Li, *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership* (Washington DC: Brookings Institution press, 2016), p. 271.

位，¹³這樣的關係使其更傾向接受軍方的意見，東海防空識別區的建立是一個很好的例子，¹⁴而在這樣的背景下，對照近年中共外交政策侵略性與日俱增的情形，中共對外政策可能將日趨強硬，特別是在應對周邊領土主權爭議的情形下。

其次，習近平的集權與中共 19 大的政治局委員組成，或許可讓中共外交政策的獨立性更高，不至類似胡錦濤時期般，產生其他部門指揮外交部的情形。一方面，習近平的集權有助於壓制各部門自行其是的空間，另一方面，中共 19 大政治局的組成為自中共 15 大後再次有負責外事的官員入局，前次為外事系統出身的錢其琛，此次則為中共外交部前部長楊潔篪，楊潔篪的入局也許更有助於貫徹決策層的意志、強化各部門及其成員的工作紀律、使中共外交政策的獨立性更高，受到其他部門的部門利益或國企的商業利益影響的可能性更低。

再者，中國大陸的民族主義情緒可能會進一步降低中共外交政策轉趨緩和的可能性，但習近平的高度集權將有助於降低採取極端政策的可能性。雖有不少研究質疑中國大陸的民族主義情緒是否為外交決策過程中的有效變數，但實證研究仍指出民族主義依然影響中共外交政策，而民族主義情緒的存在往往會降低中共採取和緩政策的可能性。¹⁵然而，習近平的高

¹³ You Ji, "Domestic and International Challenges to the Xi Jinping leadership," The National Institute for Defense Studies ed., *NIDS Joint Research Series No.13: Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector* (Tokyo, Japan: The National Institute for Defense Studies press, 2015), p. 105.

¹⁴ 習近平在上任後，相信解放軍「我們已經有能力監控和管理防空識別區」，而同意宣布建立東海防空識別區，並以此反擊日本國有化釣魚台之舉。International Crisis Group, *Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions*, Asia Report 258, (July 24, 2014), <https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/china/old-scores-and-new-grudges-evolving-sino-japanese-tensions>.

¹⁵ Rex Li, "China's Sea Power Aspirations and Strategic Behaviour in the South China Sea from the Theoretical Perspective of Identity Construction," Ebrico Fels and Truong-Minh Vu eds., *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea* (New York: Springer press, 2016), p. 124; Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations* (New York: Oxford University press, 2014); Robert

度集權在此時也許有助於緩和中共採取極端政策的可能性，因為一般來說，威權政體的權力越穩固，對外採取極端政策的可能性便越低。

最後，從決策理論的角度而言，習近平集權的結果可能會導致決策失誤的風險提升。有限理性(bounded rationality)假定特定時間內每個人能處理的資訊量是有限的，而在當代中國的案例中，習近平的集權可能導致其無心力處理過多資訊，反可能增加中共外交決策失誤的機會。進一步來說，即便不考慮有限理性的邏輯，目前中共政治精英高度相似的背景、中國大陸的民族主義情緒與軍方的立場也可能會讓中共外交政策更可能落入團體思維的窠臼，進而提升決策失誤的可能性。

(二) 取消任期制對中共對台政策的影響

毋庸置疑，習近平應為中共歷史上最瞭解臺灣的領導人，也許也是中共歷史上最忙碌的領導人，在這樣的前提下，習近平對台政策的底線思維應會持續、對臺策略的精準度將持續提升，而部門意志的影響也將因為習近平的集權而下降。然而，長期來說，兩岸僵局的持續未解對中共始終是個壓力，因而長期來說，習近平的持續執政恐將使臺灣面臨的壓力日益增加。

第一，觀察習近平繼任以來的公開演說，除了少數針對兩岸關係或例行的年度報告，習近平很少將臺灣置於演說的重點，而觀察其近年演說，可發現習近平對兩岸關係的底線思維相當明確，習近平的「兩個絕對說」暗示著其對臺灣的底線思維，當沒有碰觸「兩個絕對」之際，臺灣短期內應不致出現在習近平的政策議程之上。

其次，2016年臺灣的政黨輪替一度開啟中共對臺政策的反思與辯論，武統的聲音因而出現，然而，習近平的集權與其對臺灣的理解或許有助於

壓制武統的聲音。習近平長年在福建任職的經驗不但使其較其他中共政治菁英更瞭解臺灣，據傳其任職時期更結識不少台商，增加其對臺灣瞭解的深度，假若這樣的背景為真，習近平的集權短期內應有助於穩定兩岸關係。

再者，類似外交政策的情境，習近平的集權將導致部門自主性的下降與工作紀律的提升，有助將決策意志貫徹到執行層面。這樣的現象在對臺政策中將有助降低其他部門對臺辦系統在政策執行階段的挑戰，但另一個影響則是台辦系統的意志很可能也將逐漸被消滅，因為當決策者相當瞭解實情之際，委託人與代理人之間的資訊不對稱及代理人的自主空間均將降低。

最後，無論如何，兩岸問題長期懸而未解，對中共是一個壓力，而對不再具有任期限制的習近平來說，更是一個壓力。是以，長期來看，兩岸關係緊縮的可能性與臺灣面臨的壓力將越來越大，因為取消任期限制的習近平最終還是必須面對未解的兩岸問題，特別是考慮到民族主義情緒的存在。這樣的現象在習近平第二任期即將結束之際便可能出現。

四、結論

綜言之，中共修憲取消國家主席任期制之舉暗示著習近平的集權工程暫告段落。但這個現象對中共外交及對臺政策的影響卻將因時間的變化而有所不同。短期來說，習近平權力的鞏固有助於決策意志的下達、工作紀律的提升、部門利益影響的降低，但同時也讓軍方立場的影響力上升，整體來說，中共的外交政策及對臺政策在短期內採取溫和選項的可能性也因此降低，然而，習近平的高度集權同時也降低中共在外交及兩岸採取極端政策的可能性。

而若拉長時序，取消任期制的習近平最快在第二任期末期便可能必須面對更大的民族主義情緒，同時也必須面對有限理性的困境，也就是可能出現資訊超載而無力仔細決策的情境。這些因素均可能將提升習近平決策

的難度，也相對提昇習近平對外及對臺採取強硬手段的可能性。從這樣的脈絡來看，取消任期制一事在短期內可能雖將有助於降低中共採取極端政策的可能性，但長期卻埋下更多的不確定性與衝突的可能。

責任編輯：郭佩儒