

學術論文

安全化延伸與脈絡：歷史案例分析

Securitization Extension and Context: An Analysis of Historical Case

林挺生 *Ting-sheng Lin*

加拿大魁北克大學蒙特婁分校副教授

*Associate Professor of Department of Political Science
University of Quebec at Montreal*

摘要 / Abstract

本文用安全化分析架構，詮釋宋夏戰爭與慶曆新政之間錯綜複雜的關係。范仲淹等新政的主要領導人，實際上扮演了安全化行動者的角色，將西夏的侵邊行動建構為生存性的威脅，由此出發一步步進行要求採取非常態政治措施的操作。他們的安全化論述由直接與軍事事務相關的將校素質開始，透過攻防策略的建構，深入兵制與財政關連的領域，達到國家整體資源配置的大戰略層次。隨著安全化操作的進展，不僅新政支持者之間出現意見上的分歧，改革措施也與北宋政治核心的祖宗之法發生衝撞。由歐陽修擔綱的安全化論述的延伸，則適時地將生存性威脅從邊患指向內亂，增加宋夏議和之後繼續推動新政的正當性。

This paper interprets the complex relations between the Song-Xia War and the Qingli Reforms by adopting an analytical framework of Securitization. The major leaders of the Qingli Reforms, such as Fan Zhongyan and Ouyang

Xiu, play actually the role of securitizing actors. They construct the Xia army's invasion as an existential threat and, starting from this point, demand the use of extraordinary measures step by step. Their securitizing discourses begin from the military affairs, such as the qualification of army leaders, then involve the discussions around the intersection of soldier recruit institution and public finance, culminate in the Grand strategy level of allocating state's resources. As the securitization moves forward, not only appear the discords amongst the supporters of Reforms, but also produce the collisions between the Reforms and the Ancestral Laws – which is central to the Northern Song's politics. The extension of securitizing discourse, addressed by Ouyang Xiu, comes to re-orient the concerns about existential threat from border intrusions to internal strives. This reduces successfully the possibility of interrupting Reforms due to the signature of Song-Xia Treaty..

關鍵字：慶曆新政、宋夏戰爭、安全化、食安體系、積極防禦、祖宗之法
Keywords: Qingli Reforms, Song-Xia War, Securitization, Active defense,
Ancestral laws

壹、前言

冷戰結束之後，國際政治學界展開了一場針對傳統安全觀念及理論的深度反思。三股重要的思潮逐漸成形，並依其地理位置歸類為：阿伯瑞特威斯學派（Aberystwyth School）、巴黎學派（Paris School）、與哥本哈根學派（Copenhagen School）。¹這三股思潮在研究主題與方法論上各具特色，但與傳統現實主義下的安全研究相比，卻又以尖銳的批判性彰顯出共同的性格，因此也被歸類為「批判性安全研究」（critical security studies）。²

本文的分析重點為哥本哈根學派的安全化理論（securitization theory），不僅因為該理論受到廣泛的重視與批判，更因為其具有拓展至非西方脈絡的可能性。我們可以用這個簡化的敘述來說明安全化的過程：安全化行動者（securitizing actor）向聽眾（audience）指出或警告，指涉對象（referent object）正遭受生存性的威脅（existential threat），必須採取非常態（extraordinary）政治措施來因應。下一節將介紹安全化的各種概念，以及來自社會學取向的批評。隨後，以修正過的架構分析實證案例：宋夏衝突與慶曆新政。安全化理論雖已應用在歐洲歷史與亞洲地區的當代研究，但至今未見以中國歷史事件為主題的研究。本文所提出的安全化延伸的概念，就是這個初步嘗試的收穫。

貳、安全化理論：哥本哈根學派的概念與評價

一、語言行動：哥本哈根學派介紹

最早提出「安全化與去安全化」（securitization / desecuritization）這組

¹ CASE Collective, “Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto,” *Security Dialogue*, Vol.37, No.4 (2006), pp.448-450.

² Columba Peoples and Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An introduction* (London and New York: Routledge, 2010), pp. 3-11.

概念的是 Ole Wæver。³安全化理論架構的成形，則是 1998 年出版的《安全：一個新的分析架構（以下簡稱架構）》（*Security: A New Framework for Analysis*）一書。⁴安全化理論事實上是 Barry Buzan 關於安全在各個不同部門（sector）之間有所差異的概念，與 Wæver 發展的安全化行動之間的整合。《架構》一書採納 Buzan 先前作品中關於安全議題範圍擴大的觀察，但在理論架構的設計上，則明顯帶有 Wæver 關於這個議題擴大現象的規範性考量：將各種議題輕率地視為安全議題，將帶來學術上與政治上的風險。⁵然而，在安全議題已經擴大的既定脈絡中，需要一個清晰而嚴謹的架構來篩揀安全研究的主題，否則，當安全的意涵過度延伸到包含所有議題，則安全本身就成為沒有意義的概念了。⁶那麼，如何判斷何者為安全議題呢？《架構》一書提到，安全這個概念，主要指涉的是生存（survival）的問題，當一個議題被表達為某個指涉對象受到生存性威脅時，就是一個安全議題。⁷所謂的指涉對象，指的是被視為必須存在的事物。⁸對傳統的國家安全防衛領域而言，指涉對象指的就是國家。我們可以由引發的反應來判別何者為生存性威脅。一個被成功地定義為生存性威脅的事物，足以正當化非常態政治措施的採用，例如：緊急狀態的宣布。

依循這個邏輯前進，就會出現另一個問題：安全化的過程是如何發生的？在什麼樣的條件下這個過程得以成功？《架構》首先用政治化程度的連續性光譜（spectrum）來定義其性質：光譜的最左端表示非政治化的議題，向右移動經過政治化的過程（即成為政策辯論的對象），而成為最右

³ Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46-86.

⁴ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998).

⁵ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, p.1.

⁶ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, pp. 2-5; Ole Wæver, "Politics, security, theory," *Security Dialogue*, Vol.42, No.4-5 (2011), p. 469.

⁷ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, p. 21.

⁸ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, p. 36.

端的安全化議題(生存性威脅的存在正當化了非常態政治措施的採用)。⁹這個過程的啟動，始於「宣稱」安全議題的存在(saying security)。Wæver在此借用 John L. Austin 的「語言行動」(speech act) 理論來解釋安全化操作(securitization move)。這個行動就是安全化行動者將過去不被視為安全議題的事物「宣稱」其為「是」的過程(一種語言行動)。在眾多場合中，「安全」真正代表的意義居於次要地位，一個「客觀存在」的威脅本身，並非決定安全化操作成功與否的關鍵。重點在於理解政治行動者如何說服有影響力的聽眾接受威脅的存在，並將之建構為安全議題的過程。¹⁰

在此，安全化理論表現出明顯建構主義的(constructivist)取向：一個議題之所以成為安全議題，取決於它被呈現的方式與被接受的程度，而非其本質上的特點。所以，安全化的確切定義與判准，端視生存性威脅成為廣泛接受的「事實」，並引發實質政治效果的這個「互為主體性」(intersubjective) 建構過程而定。換言之，某種程度上聽眾對威脅建構的接受，與容忍非常態政治措施的要求是必要的，否則安全化操作就是不完整的。從判准的角度來看，即使各種安全化行動的差異極大，觀察者還是有一個特定的模式可資依循，避免將所有社會行動納入安全化的範疇。¹¹

「語言行動」理論中的適切條件(felicity conditions) 也被 Wæver 轉化為觸媒條件(facilitating conditions) 的概念，用來指涉某些有利於安全化操作成功的條件。首先，是屬於安全化語言行動的內在邏輯。一個被認可的常規程序(conventional procedure) 必須存在，而行動的開展必須遵守這些程序。其次，是安全化行動者必須擁有某種社會與政治資本，能賦予安全化論述一定的權威，來說服聽眾接受他的要求。最後，則與威脅的性質有關，如果這個威脅具有危險性、攻擊性、易造成傷害的歷史意涵，則

⁹ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, p. 23.

¹⁰ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, p. 26.

¹¹ Ole Wæver, "Politics, security, theory," p. 469.

較容易被建構為生存性威脅。¹²此三者並非安全化成功的保證，在安全化的動態過程中，安全化行動者的信用可能大幅波動，人們對威脅性質的感受也會變化，因此這些條件只能影響政治過程，而非某種肯定的因果關係。¹³

在不同部門（政治、社會、環境、軍事）中，安全化操作採取相同的邏輯進行，其差異在於不同的生存性威脅、指涉對象、與聽眾設定，由此區隔出不同部門的動態模式。問題在於部門之間常常是重疊的，因此一個部門的安全化也會與其他部門發生互動，而衍生出優先性的爭議，可以稱之為「安全的外溢」（security spillover）現象。¹⁴十分弔詭地，軍事部門的安全化操作卻成為其他部門安全化行動的範本。即便其他部門的安全化並不需要牽涉到國防與戰爭，但是安全這個詞彙的固有意涵與安全化的邏輯，無可避免地指向生存性威脅的危險性與明確的防衛需求，而帶來更多的衝突與暴力的可能性。Wæver 的早期著作中，直接表達了較多「安全」不見得是件好事的立場，而鼓吹從緊急狀態的思維中脫離，回歸「正常」的政治協商空間。¹⁵

二、行動者與脈絡：社會學取向或哲學語言取向

對於哥本哈根學派安全化理論的批評很多，限於篇幅，本節將著重討論兩篇從分析基礎與實證研究方法角度提出建設性意見的論文。

Thierry Balzacq 認為哥本哈根學派將安全化視為一種自我參照的

¹² Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, pp. 32-33; Holger Stritzel, "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond," *European Journal of International Relations*, Vol.13, No.3 (2007), p. 364.

¹³ Ole Wæver, "The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post Sovereign Security Order," in Morton Kelstrup and Michael C. Williams eds., *International Relations Theory and the Politics of European Integration* (London and New York: Routledge, 2000), p. 252.

¹⁴ Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, p. 117.

¹⁵ Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," pp. 47-53.

(self-referential) 語言行動，是理論架構中最嚴重的缺陷，它破壞了理論整體的一致性。¹⁶回到語言行動理論的原始版本來看，Austin 指出，一個語句的表述 (utterance) 包含三種要素：一、locutionary，語句字面上的意義；二、illocutionary，經由語句的表述，發話者所進行的行動 (to act in saying something)；三、perlocutionary，發話者的表述給受話者 (聽眾) 帶來的感受、信念、想法、或行動上的影響 (what is done by saying something)。Wæver 所謂的安全化之為語言行動，強調生存性威脅的建構，並不必然指向一個更為真實的客觀事物。安全化的表述「本身」就是行動，當行動者說出安全化論述的當下，威脅就在那裡。正是在此處 Wæver 認為安全化行動是一個 illocutionary act，一個自我參照的實踐。

然而，正是將安全化限定在 illocutionary act 這一點上，哥本哈根學派的理論模式出現破綻。安全化操作的成功條件之一，包含了具有實質影響力的聽眾同意、認同安全化行動者宣稱的威脅之性質，才會有後續容忍非常態政治措施的可能性。Wæver 定義下自我參照的 illocutionary act 只涉及半套的安全化過程。換言之，威脅的建構過程如果必須是互為主體性的建構 (見上文)，就不能只是自我參照的實踐；安全化行動者與聽眾之間，事實上進行著「說服—接受」的互動，所謂的生存性威脅有可能被全盤接受，也有可能被降低重要性，甚至被完全否定。想要瞭解這個後半部的過程，就不能忽略對 perlocutionary effects 的分析。由於錯誤地將安全化操作簡化為自我參照的語言行動，使得這個理論模式無法回答聽眾與脈絡在安全化操作「過程」中究竟有何重要性的問題。¹⁷

Balzacq 提出了「策略實用行動」(strategic / pragmatic act) 來取代語言行動，作為安全化分析的核心概念。如此一來，不僅在專注於透過語言

¹⁶ Thierry Balzacq, "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context," *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 2 (2005), pp. 171-201.

¹⁷ Thierry Balzacq, "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context," pp. 177-178.

達成安全化的過程中得以關照符號互動的行動；還能使研究者強調脈絡的與非語言性的線索，例如社會時間的連續性與社會行動者共存的場域。對他而言，安全化是一個發生在權力場域中有意義的過程，它透過語言的推動力，建構一個由眾多行動者分享的關於重要事件序列的認知，並以要求立即的政治行動為目標。Balzacq 的修正使安全化理論更具有實證研究的操作性，他也用英國查理二世（1630-1685）時代天主教與英國國教派之間的政治鬥爭為例，說明國教派如何利用成功的安全化操作，即所謂「教皇陰謀」（Popish Plot），將天主教逐出英國政治舞台。在這個歷史案例中，單一的政治陰謀傳聞或許極具傳奇性，但當我們認識到十七世紀下半歐洲政治的複雜性後，就更能理解感受到來自歐洲大陸威脅的英國人，為何會相信子虛烏有的陰謀，而採取了果斷的政治行動因應。¹⁸

與 Balzacq 立場類似，但更具有社會學特色的 Holger Stritzel，則將主要重心放在觸媒條件的發展上。他批評在《架構》一書中，Buzan 與 Wæver 都未能妥善處理內向（internalist）觀點與外向（externalist）觀點之間的衝突。¹⁹Wæver 受到 Jacques Derrida 與 Judith Butler 的影響，集中於強調安全化的語言行動「事件」（event）所彰顯的行為表現性（performativity），也就是內向的觀點。語言或文本是任何研究的唯一依據，行動者或結構都必須被表現之後，才成為有意義的存在；所以語言才是唯一具有生產能力的主體，而行動者與結構（脈絡）都是事後回溯地建立起來的。Buzan 則引入外部因素，試圖平衡 Wæver 強烈的後結構主義（poststructural）色彩，這個外向的觀點視安全化為行動者之間互為主體的建構「過程」（process），鑲嵌在一個更大的社會政治脈絡之中。Stritzel 認為，觸媒條件不只具有平衡該理論偏重語言表現性的功能，還能修正過度靜態的方法缺陷。²⁰在現實

¹⁸ Thierry Balzacq, "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context," pp. 180-181.

¹⁹ Holger Stritzel, "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond," pp. 359-360.

²⁰ Holger Stritzel, "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond," pp. 366-367.

世界中，安全化論述不可能獨立於其生產者（安全化行動者與聽眾）無時間性地存在；生存性威脅被建構出來後，仍處於一個與時俱變、充滿不確定性的脈絡中，如果拘泥在語言行動普遍性規範的框架中，我們將看不到動態過程中的多樣性。下文實證案例中提出的安全化延伸，就是一個嘗試。由對觸媒條件的關注而帶來對時間性的認識，不僅可以解決哥本哈根學派內在的衝突，更能夠從安全研究的範疇拓展到對政治本質的認識，後者同樣是鑲嵌於脈絡與時間之流中，各個行動者間互為主體地建構出來的產物。

參、安全化延伸：實證案例與修正的提出

傳統的兩宋歷史記載，關於外交史實的重點多放在中原與遼、金、元三朝的關係上；不論從宋人的立場，或由後人的觀點來看，西夏都只是西陲小國，不值得重視。然而，「遼與北宋訂立澶淵之盟和金與南宋訂立隆興和約後，都基本上維持了一個比較長時間的休戰和平局面。」相反地，從982年李繼遷反宋，到宋室南遷，疆域與西夏不再接壤的一百五十年間，雙方處於交戰與敵對的時間佔了四分之三以上。²¹這個近似於消耗戰的長期衝突，給北宋的財政帶來災難性的影響。慶曆三年（1043）九月，范仲淹與富弼上〈答手詔條陳十事〉（下文稱〈十事〉），獲得仁宗採納，正式開展慶曆新政。²²仁宗朝的宋夏戰爭與慶曆新政之間，透過范仲淹這個主要人物聯繫起來，並提供了一個深入理解北宋政治過程的合適切入點。

元昊的稱帝（1038）引爆了宋夏戰爭，宋軍的屢戰屢敗讓強敵契丹動了求索關南之地²³的野心。雖然之後以增加歲幣達成協議，元昊也再度稱

²¹ 李華瑞，《宋夏關係史》（北京：中國人民大學出版社，2010），頁1。

²² 李燾，《續資治通鑑長編》，上海師範大學古籍整理研究所、華東師範大學古籍研究所點校（北京：中華書局，1979，以下稱《長編》），卷143，頁3430-3444。

²³ 李關南之地泛指959年周世宗北伐所收復的燕雲十六州區域內的瀛、莫二州與瓦橋、益津、淤口三關。

臣，卻讓宋廷處於西、北同時受敵的巨大恐慌之中。在下文的討論裡，我們將分析從寶元元年（1038）到慶曆五年（1045）之間，在北宋政治高層中針對西夏與契丹所造成的威脅，密集進行的各種論辯，並將其置於安全化理論的架構中，重建宋夏衝突與慶曆新政產生連結的詮釋脈絡。

一、論述起點：將帥

整個宋夏戰爭期間，朝廷內外議論邊事，都不免要提到軍中無可戰之將帥的問題。韓琦很早就從軍中冗員充斥的角度，點出了這個事實：「如故將相、戚里及權近之家，多占六軍，耗蠹縣官衣糧。」²⁴在中央禁軍或沿邊駐軍中，靠著恩蔭制度而取得軍職，但既無韜略，又無材勇的權貴子弟，構成軍隊領導階層的很大一部份。²⁵除了極為少數天賦異稟的曠世名將外，絕大多數的將領要在實戰中接受磨練、累積經驗，才有可能在瞬息萬變的戰場壓力中有正常的表現。因此，如果恩蔭制度讓將門之後提早接受行伍淬鍊，熟悉部隊中領導統御的技巧，也未嘗不是一條培養將材的途徑。問題在於許多透過這個管道從軍者，原本就志不在此，即便是將門後代，也只是希望在累積資歷之後，得以轉換文資脫離行伍。如此一來，恩蔭制度反而阻滯了軍中人才的發掘與升遷，而這個現象的產生，與北宋開國以來「崇文抑武」的政治社會傳統密切相關。趙宋起於唐末五代藩鎮割據亂世之中，對驕兵悍將給君權帶來的威脅有切身感受，因此太祖建國伊始，就刻意以各種措施扭轉文武官員的相對地位。有宋一代，武臣享有較高的俸祿，但政治權力被極大地限縮。與此並列的，還有互相維制的防弊措施，在制度設計上處處考慮到相互制衡、分權節度，是北宋從邊防到內政、人事到財稅，無所不在的指導原則。²⁶這兩個從太祖、太宗二朝確立

²⁴ 李燾，《長編》，卷 123，頁 2908。

²⁵ 又稱任子、蔭補，係指子弟因為父兄任官而獲得官職的制度。

²⁶ 鄧小南，《祖宗之法：北宋前期政治述略》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2014），頁 186-343。

下來的國策，構成趙宋王朝「祖宗之法」的核心內容。

范仲淹與韓琦等人，從宋軍敗陣的經驗中，得出將材缺乏的論斷；再從檢討軍隊領導統御體系著手，將恩蔭制度造成庸將充斥的現象，與西夏侵邊造成的重大威脅連結起來。軍中無將只是范、韓等人安全化論述的一個部分，在與下文將提到的兵制、財政、治安整合在一起後才算完整。單從邊防武將這個面向來看，宣稱舊有體制需要變革的論點是簡潔易懂的：戰爭成敗的關鍵在將帥，而將帥的選拔與培養受到恩蔭制度的嚴重干擾，因此需要對這個制度加以改革。這個論點即為范仲淹〈十事〉中第二項「抑僥倖」所涵蓋的內容。但另一個問題卻也令人困擾：沒有一個名將能帶領一群臨時編組而成的士卒，在完全不熟悉的戰場環境中，還能以最小的傷亡代價取勝。戰死於好水川之役的任福，就是帶領完全不熟悉的涇原路兵馬倉促迎敵而慘遭大敗。然而，邊臣將帥若可久任，又享有財糧專制之權，恐怕很難不引起朝中君臣的戒心。此處我們可以發現，安全化的操作可以推動改革，但改革的方向卻不總是在安全化行動者的掌握之中。從「擇將」到「御將」，許邊將「便宜行事」或恪遵「將從中御」的祖宗之法，其差異相去不可以道里計，不僅讓同樣支持新政的成員之間意見分歧，原本隱而未顯的規範性限制也漸漸浮現。

二、論述開展：兵制與財政

將帥問題固然是宋夏戰爭安全化論述的一個重要面向，但實際上討論最多的，是兵制及與其緊密相關的財政考量所構成的議題。軍隊主要由將帥與兵卒組成，鎮守一方的大將，被期待具備根據戰場需求靈活運用不同兵種來執行任務的能力。但由於訓練與裝備上的差異，要隨時調整麾下兵種之間的比例，卻不是件容易的事。騎兵在緊急狀況下擔負守城任務或下馬作戰，或許還不算困難；但要求步兵上馬出戰，可能性就很低，戰馬數量也是大問題。而兵種比例的決定，則與攻防策略直接相關，並進一步與

兵制設計及財政規劃相互影響，共同形成大戰略（Grand strategy）的內容。

慶曆元年（1041）十月，仁宗將西北邊防委由韓琦、范仲淹負責，一個較為一貫、具有積極防禦（active defense）精神的戰略正式成形。該方案先回應兩個主張「消極」（passive）防守的意見。第一個是「所謂保疆守境者，則曰賊眾我寡，不可較力。但來則收民閉壘，示以持重，郊野之外，不暇救也。」²⁷持此議者不瞭解沿邊屬戶事實上不肯在敵軍來犯時入城寨躲避，因為他們的蓄積室廬都在田畝附近，不可能放任這些財產讓夏軍掠奪。在宋軍沒有作為的情勢下，這些屬戶只能往內地遷徙，或遭元昊擄去。而失去這些屬戶構成的藩籬，宋軍的前沿堡寨將盡成孤壘，既無協防的土兵弓箭手，也無支軍的糧草。第二個是「所謂愛民省用者，則曰民為邦本，不可重困。緣邊戍卒，漸可裁減，若但守禦，不必兵多，則可以省科斂之煩，轉餉之苦矣。殊不知賊勢未弭，邊害滋大，日朘月削，所傷益多。斯皆利於近而局於遠，顧其小而遺其大。」²⁸韓琦的戰略構想不是短期的虛應故事，所以不僅不能裁撤兵員，還要在鄜、慶、渭三州各增兵三萬，而且這九萬新兵要盡可能以土兵（當地的蕃漢屬戶）為主。一旦整體戰略的方向確定，也就能夠開始針對兵制進行重大調整，並進一步連結到財政議題上。

然而，東兵（禁軍）與土兵（當地蕃漢兵卒）在邊防的角色引起很大爭議。韓、范等人較為一貫的立場是：大量東兵久戍西陲對戰局並無助益，而且造成嚴重的財政負擔（民生困敝）與國內防備空虛（治安惡化）；但現實上又不可能全以土兵替代東兵，會產生無法節制軍隊的風險。²⁹如何調整東、土兵比例，使防禦能力得以加強，同時又能降低軍糧遠饋的開支，似乎也是眾說紛紜沒有定論。而如上述韓琦要求的增兵九萬，若以鄉兵（民兵）的方式在本地點集，或許成本上較由內地調來更戍禁軍要低，但

²⁷ 李燾，《長編》，卷 133，頁 3176。

²⁸ 李燾，《長編》，卷 133，頁 3177。

²⁹ 李燾，《長編》，卷 135，頁 3229。

韓琦隨即發現弊端重重。因此他建議揀刺土兵，黥面為禁軍。如此一來，就成為脫離生產的職業軍人，理論上與東兵享有一樣的待遇，也就談不上削減支出了。結果，從財政角度來看，雖然找出一個攻守兼俱的邊防戰略，卻由於現有兵制的限制，依舊無法避免財政負擔的大幅擴增。范仲淹的恢復府兵制，則一開始就將財政因素納入考量。其主要內容如下：

…我祖宗以來，罷諸侯權，聚兵京師，衣糧賞賜豐足，經八十年矣。雖已困生靈、虛府庫，而難於改作者，所以重京師也。今西北強梗，邊備未徹，京師衛兵多遠戍，或有倉卒，輦輶無備，此大可憂也。遠戍者防邊陲之患，或緩急抽還，則外禦不嚴，敵人進奔，便可直趨關輔。…先於畿內并近輔州府，召募強壯之人充京畿衛士，得五萬人以助正兵，足為強盛。使三時務農，大省給贍之費，一時教戰，自可防禦外患。其召募之法并將校次第，並先密切定奪聞奏。此實強兵節財之要也。候京畿進輔召募衛兵已成次第，然後諸道倣此，漸可施行，惟聖慈留意。³⁰

這一綱領也是典型的安全化操作：從生存性威脅的建構（敵人直趨關輔），指向非常態政治（改革）的必要性。上節所討論的將帥選擇，引導出「抑僥倖」的新政內容；此處「修武備」的核心，就在改募兵為府兵。若是細究范文，我們可以發現兩個直接相關的議題，以較隱晦的方式提了出來。第一個是京城開封的戰略脆弱性，第二個則是「守內虛外」所造成的軍事反應遲緩。³¹開封脆弱的防禦態勢，導致保衛京城的中央禁軍數量居高不下，此即范文中所謂「難於改作」的主因，甚至可以說是「守內虛外」傳統得以繼續存在的理由。制度或可革新，山川地理不能驟改，這也許是范

³⁰ 李燾，《長編》，卷 143，頁 3441。

³¹ 宋人所謂的「守內虛外」，指的是處理內外問題上重內輕外的優先次序觀念，詳見：陳峰等，《宋代治國理念及其實踐研究》（北京：人民出版社，2015），頁 54-57。

仲淹孜孜矻矻於營修西洛，強固開封城壘的原因。只要京師依舊如此不堪一擊、無險可守，將全國精銳禁軍的一大部分部署在開封就無法避免，「守內虛外」的態勢也將繼續主導著邊防策略的方向。這一點范是十分清楚的。所以他一方面繼續在抵制北京營建，請速修東京（開封）與修備西洛（洛陽）上努力；另一方面則利用西事危急導致禁軍遠戍的機會，鼓吹兵農合一的府兵制。

然而，即使是小規模的實驗性規劃，甚至特別以京師開封為試行地點來配合「強幹弱枝」的祖宗之法，還是難逃被否決的命運。反對新政者在元昊稱臣之後，或許也在抵制實施非常態政治（新政）上，找到了具有說服力的理由；這個以降低或消除生存性威脅的重要性，來使政治回歸常態的作為，可以稱為「去安全化（*desecuritization*）操作」。范仲淹等人當然不會被動地旁觀對手反撲，他們對抗「去安全化」的策略，是將生存性威脅從外部轉向內部，透過連結宋夏戰爭與治安惡化，進行了下文將討論的「安全化延伸」。

三、論述的延伸與完備：盜賊、兵變、蠻亂

對「本末輕重」做出明確的區分，進而形成「守內虛外」的祖宗之法，在仁宗朝成為極有份量的權威論述。這個內政取向的觀點相信，西夏的不臣根源於宋廷自身的問題。因此，西夏叛宋與否是依變項，由宋朝政治清明與否這個自變項所決定。這樣的單向因果解釋存在一個嚴重的缺陷：一旦西夏復稱臣，是否就代表宋朝政治已經清明了？由於運用了簡明（*parsimony*）原則來增強論述的說服力，從一開始就刻意（或無意）地將各種或許關連性微弱、或許互相矛盾的因素捆在一起丟進自變項中，因此說：「有一未備，則強敵乘閒而生心」。³²何者未備不得而知，便正當化了全面改革的呼籲；結果一旦強敵退卻，自然也無從得知何者需要持續改

³² 李燾，《長編》，卷 123，頁 2897。

善，便產生所有改革一起被束之高閣的危險。這就形成了北宋政治上的因循常態。此時，新政支持者的策略，則是進行「安全化論述的延伸」：將因、果兩段推論發展到三段論。宋夏衝突本是朝政不修的結果，但現在它又被建構成另一個危機的起因，如此一來，政治改革的必要性就不會僅因西夏臣服、契丹復盟而消滅。這個新的依變項，就是治安的惡化，包含了盜賊、兵變、與南蠻叛亂。值得注意的是，此處的延伸並非一種線性向外伸展的意象，而是由內到外、再由外向內迴轉。

慶曆三年（1043）元月，元昊遣使談判稱臣事宜，大規模戰鬥停止。雖然武裝衝突暫歇，但在陝西四路與河北仍屯駐了數十萬大軍；而從上一年就開始出現的盜賊騷亂，加上南方荆湖南路的騷亂，反而愈見熾烈。歐陽修具體提出要求朝廷制定「按察」與「黜陟」之法，對天下州縣吏治進行大幅整頓。這個建議可說是數月之後范仲淹〈十事〉中「明黜陟」與「擇官長」的先聲。歐陽修建議從內外朝官員中，選強幹廉明者為諸路按察使，對全國州縣官吏進行詳細考核。「然後別議黜陟之法。如此，足以澄清天下，半歲之間，可望致治。」³³但是，在缺乏重大危機為後盾的情況下，歐陽修僅靠建立薄弱的「轉運使必須擔負供給軍需責任」與「另派專任按察使之必要性間」的聯繫，無法得到執政大臣的支持（認為以既有的轉運使兼任按察使即可）。就在此時，接連發生了沂州捉賊虎翼軍王倫叛亂³⁴，京西路張海、郭邈山賊亂。³⁵各地引人關注的叛亂還包括荆湖南路桂陽監的蠻獠內寇³⁶，金州盜賊劫城³⁷，京西南路光化軍的宣毅禁軍叛變³⁸，廣南西路環州區希範稱王³⁹，河北保州兵變等等。⁴⁰

³³ 李燾，《長編》，卷 141，頁 3375。

³⁴ 李燾，《長編》，卷 142，頁 3398。

³⁵ 歐陽修，《歐陽修全集》（北京：中華書局，2001），卷 100，頁 1537。

³⁶ 李燾，《長編》，卷 143，頁 3430；卷 145，頁 3514。

³⁷ 李燾，《長編》，卷 143，頁 3450。

³⁸ 李燾，《長編》，卷 144，頁 3478。

³⁹ 李燾，《長編》，卷 146，頁 3541；卷 155，頁 3760。

⁴⁰ 李燾，《長編》，卷 151，頁 3676-3677。

歐陽修在慶曆三年（1043）八月的上奏中，針對王倫兵敗被殺後，朝廷上下立刻回到苟且偷安心態的惰性，嚴厲地加以批評。這篇奏疏可視為歐陽修進行安全化延伸的開端：「…指陳後漢、隋、唐亡國之鑑，皆兵革先興，而盜賊繼起，不能撲滅，遂至橫流。又見國家綱紀隳頹，政令寬弛，賞罰不立，善惡不分，體弱勢危，可憂可懼。」⁴¹此處「兵革先興」指向宋夏戰爭，但以全文思路來看，它並未被賦予決定性的角色，充其量是個導火線而已；換言之，即使未發生宋夏戰爭，其他突發事件也會引起相同的連鎖反應。早先在討論王倫之亂的奏議中所言「夷狄者皮膚之患，尚可治；盜賊者腹心之患，深可憂」，就可證明這個論斷，也呼應了從太宗到范仲淹以來一貫的內政取向。⁴²真正要加以革新的，是後段的綱紀、政令、賞罰，也就是整個官僚體系的政治文化。於是他繼續舉證上下已有偷安的現象：樞密院企圖封鎖資訊來減少臣僚對治安問題的討論；仁宗憂慮賊事，宰輔卻閒暇從容；盜賊出沒的地區，官吏巡檢竟與賊飲酒宴樂。直指整個政治環境上下因循苟且、得過且過的惡質文化。

真正完成將生存性威脅由邊患過渡到內政的，則是歐陽修以下的兩篇奏議。在第一篇中，歐陽修列舉近來出現的「盜賊縱橫」亂象。對他而言，少數民族叛亂與地方兵變，都是與盜賊同性質的內亂。歐陽修強調執政大臣的政治責任，以兩漢在發生盜賊並起、人民流亡、天文災異時誅戮或黜放三公的例子，要求仁宗以威刑責大臣。他認為有效的禦盜之法有四：一、州郡置兵為備；二、選捕盜之官；三、明賞罰之法；四、去冗官，用良吏，以撫疲民，使不起為盜。⁴³第二篇則具體條列了冗官利害六事，清楚地建立政治文化頹敗與內亂四起之間的直接關係，並宣稱按察之法可收速效。內容為：一、去冗官，則民之科率十分減九；二、不材之人危害深於賊吏；三、內外一體，若外官不澄，則朝廷無由致治；四、去冗官，則吏員清簡，差

⁴¹ 歐陽修，《歐陽修全集》，卷 100，頁 1540。

⁴² 歐陽修，《歐陽修全集》，卷 98，頁 1511。

⁴³ 李燾，《長編》，卷 143，頁 3463。

遭流通；五、去冗官，則中材之人可使勸懼；六、去冗官，則不過期月，民受其賜。⁴⁴宋夏戰爭與契丹背盟，已被一句「兵興以來」簡單概括，轉化為背景式的既視(*déjà vu*)因素，不再具有現實的存在感。這並不是說西、北二敵再興兵犯邊的可能性已消失，而是歐陽修的論述策略已將外患「置於括號之中」(*mettre en parenthèses*)，讓位給具有優先性的內亂。也就是生存性威脅的過渡，安全化延伸的完成。十月，任命張昞之為河北都轉運按察使，王素為淮南都轉運按察使，沈邈為京東轉運按察使，代表〈十事〉中「擇官長」的建議首先被採用。

四、論述與脈絡

Balzacq 提到，分析安全化論述不僅要從「常規性程序」(*conventional procedure*) 層次上考察，還要進一步確認「策略實用行動」(*strategic / pragmatic practice*) 層次的適切性。⁴⁵宋代崇儒已是定論，儒家經典的影響也形塑了政治文化。因此對政治性文本必然有遵循儒家政治思想架構的要求，換言之，宋代士大夫之間的溝通是以儒家語言為其常規性文法的。上文已提及的「本末輕重」、「聖人先本而後末，安內以養外」，都是近於律則式的概念範疇，是聖人之教，因此也就是當代帝王必修的「治道」。「崇古」則是儒家傳統一個鮮明的特色，因此引用歷史典故，來增強抽象概念的說服力，一向是重要的論述策略。至於典故來自何朝何代，並沒有太大差異。

另一個層次的策略性行動規範，在北宋初期的政治語境中，指的就是「祖宗之法」，是特定時代脈絡中的論述文法。范仲淹一直到很後期的〈十事〉中，才似乎適應了這套事必稱祖宗故事的文法規範。如鄧小南所言：「儘管宋初的數十年中已有不少檢討故事、依循故事的個案出現，但恪守

⁴⁴ 李燾，《長編》，卷 143，頁 3464-3467。

⁴⁵ Thierry Balzacq, "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context," pp. 172-174.

『祖宗故事』的提法、做法的凸現，奉本朝『祖宗故事』為處斷政務的至上原則，則是從真宗時期開始的。」⁴⁶除了真宗本人即位之前的經歷，與身為第三代守成帝王的自我認知外，還有執政大臣在真宗朝後半東封西祀的過當舉止中，尋求適當策略來約束皇帝的努力，兩者共同將祖宗之法發展成一套制度性的實踐規範。「『恪守祖宗故事』原則的提出，是深思熟慮的結果，反映著關注國是的士大夫在困惑、周折中的成長。參預執政的臣僚無法完全限制帝王的作為，一套冠以『祖宗』名義的成規定法卻可能成為嗣皇帝們不得不顧及的軌範。」⁴⁷仁宗即位時年僅十三歲，由劉后垂簾稱制。這樣的特殊政治條件，事實上保障了祖宗之法原則的穩定發展。劉后政治正當性的脆弱，一方面讓士大夫更可能操作祖宗之法來干涉劉后的舉止，另一方面劉后也自覺地強調祖宗之制的權威來保證自己的政治影響力。在這個時期首度於京師任職的范仲淹，不可能不受到朝廷上下所重視的祖宗之法原則的影響。⁴⁸

那麼，「祖宗之法」或類似表述在范仲淹重要奏議中的「不存在」本身，就值得特別注意。在與具體政策有關的奏議中，范經常以漢、唐案例為參照，如〈十事〉中「減徭役」要求從西京開始裁併縣分，但執行成效不佳。范在〈論復併縣筭子〉中以後漢以來人口變化與縣分數量的比較，說明裁併的必要性，而他寧可取後漢光武帝下詔併減天下四百餘縣的久遠例子，也不肯試舉太宗朝對地方州縣安排調整的經驗。⁴⁹真正讓「祖宗之法」在奏議中佔有正面舉證位置的，似乎只有〈十事〉一篇，而時為樞密副使的富弼是共同上奏者。從前言開始，就出現「臣敢約前代帝王之道，求今朝祖宗之烈，采其可行者條奏」的鮮明立場，不再只言三代、漢、唐，而遺漏本朝。「明黜陟」項目中，緊接著《尚書》經典之後，就強調「我祖宗

⁴⁶ 鄧小南，《祖宗之法：北宋前期政治述略》，頁 331。

⁴⁷ 鄧小南，《祖宗之法：北宋前期政治述略》，頁 340。

⁴⁸ 鄧小南，《祖宗之法：北宋前期政治述略》，頁 344-373。

⁴⁹ 范仲淹，《范仲淹全集》（成都：四川大學出版社，2007），頁 455-457。

朝，文武百官皆無磨勘之例」的傳統；而今日權勢子弟長佔京師百司職位，「使祖宗根本之地，綱紀日隳」；若能全面整頓官員考核之制，「則前王之業，祖宗之權，復振於陛下之手矣」。第二事為「抑僥倖」。「祖宗之朝」對大臣子嗣的照顧，是符合漢代以來傳統的。而真宗以來恩賜開始浮濫，權貴子弟多佔館閣清要之職，「陛下當思祖宗之意，不宜甚輕之」。第五，公田也稱職田，用厚祿養賢。皇朝之初，物價尚低，而各地待補的官職尚多，咸平（998-1003）之後，「民庶漸繁，時物遂貴。入仕門多，得官者眾」。「真宗皇帝思深慮遠，復前代職田之制，使中常之士自可守節，婚嫁以時，喪葬以禮，皆國恩也」。⁵⁰諸葛憶兵判斷，在〈十事〉中「更多的是體現范仲淹的政治意見，富弼應該是作為贊同者附屬簽名」。⁵¹我們則認為，若是從論述策略上來看，富弼的角色應大於單純掛名，讓文中出現明顯強調「祖宗之法」的正是富弼。

富弼的深謀遠慮，更表現在提議編修祖宗故事的策略上。他深刻地理解到「祖宗故事」只是鬆散的觀念與特定時空下的權宜之舉，端視當代之人如何揀選與詮釋。因此，為了阻止政敵也自由地利用他們對祖宗之法的詮釋來攻擊新政，搶先一步攫取話語權極為重要。富弼對仁宗表示：「臣今欲選官置局，將三朝典故及討尋久來諸司所行可用文字，分門類聚，編成一書，置在兩府，俾為模範。庶幾頹綱稍振，敝法漸除，此守基圖救禍亂之本也。」⁵²仁宗接納此議，命富弼總領編修工作，次年（1044）九月書成。在此我們可看出，即使同為新政領導者，范仲淹在多數論述中僅願意遵守常規性程序；而富弼則更進一步，將策略性行動層次上的祖宗之法運用得淋漓盡致，甚至要取得祖宗之法的詮釋權。後者的論述策略有一個很重要的優勢，使議者在批判仁宗朝政治弊端前，先鋪陳三朝「正確」的祖宗故事，一方面可藉此正當化隨後的批評；另一方面，也技巧性地藉由

⁵⁰ 范仲淹，《范仲淹全集》，頁 523-539。

⁵¹ 諸葛憶兵，《范仲淹傳》（北京：中華書局，2012），頁 126。

⁵² 李燾，《長編》，卷 143，頁 3456。

凸顯仁宗個人奉行祖宗之法的事實，將政治責任移轉到怠惰的宰執大臣身上，有效降低仁宗對新政的排斥感。

然而，在企圖奪取對祖宗之法的詮釋權，以調和革新時政與恪守祖制間難以避免的矛盾之際，新政執行上的落差與招致的不滿，讓政敵找到了攻擊的機會，其突破口就是「朋黨」。范仲淹被指為交結朋黨，始於與呂夷簡交惡的時期，而范也以朋黨的指控回擊呂，直指呂利用宰相權位操縱人事升遷。⁵³慶曆新政期間以交結朋黨對范仲淹等人發動攻擊的則是夏竦。夏偽造石介與富弼之間的通信，企圖誣陷富弼以廢立之事，雖然仁宗未予採信，但范仲淹與富弼已「不敢自安於朝」。隨後范便堅持出任陝西、河東宣撫使，離開京師，而已下詔實行的新政也陸續取消。⁵⁴如果我們將范仲淹等新政支持者視為啟動安全化操作的一方，針對仁宗與朝中執政大臣等聽眾，指認與建構出生存性威脅，繼而要求採取非常態政治來應對。那麼，依照 Buzan 等人的標準，在仁宗任命范為參知政事，並開始執行〈十事〉中的新政時，安全化操作確定已達成了目標。但這樣的分析是不完整的，Balzacq 等人對這個取向過於靜態與欠缺互為主體性的批評即由此而來。慶曆新政維持僅一年多的特點，以及仁宗與其他大臣最後以朋黨為由將范等人逐出京師的結局，顯示在聽眾之中，存在著「被動地接受」之外的反應。部分聽眾主動地推動「去安全化」操作，企圖回到常態政治。而這兩個方向相反的操作，不存在誰握有較多真理的問題，而是複雜的政治資本之間的較量。

以范仲淹來說，從天聖年間的〈奏上時務書〉(1025)與〈上執政書〉(1027)開始，就以個人之力進行安全化操作，但他建議的事項在當時都未被採用。⁵⁵第一篇直接上書仁宗與太后，由於范從未在京師任官，官職低微，缺乏從較高位置綜觀全局的政治經驗。因此奏疏本身就不成熟，也

⁵³ 李燾，《長編》，卷 118，頁 2783-2789。

⁵⁴ 李燾，《長編》，卷 150，頁 3637-3638。

⁵⁵ 范仲淹，《范仲淹全集》，頁 199-207；頁 210-229。

不太可能得到朝中大臣認可。兩年後的〈上執政書〉則在吏治改革方面論述詳盡而具體，但仍缺乏對中央朝政運作的認識。⁵⁶而正是由於這篇上書，范仲淹開始受到執政大臣的重視，於天聖六年(1028)成為秘閣校理。讓范仲淹獲得館職機會的，除了這篇文章外，還有居喪時期與晏殊建立的關係，兩者都成為他的政治資本。次年(1029)，范仲淹上疏請求太后還政，觸怒大權在握的劉后，而自請補外，出為河中府通判。這次的外任，與明道二年(1033)伏閣諫廢郭后事被貶睦州，以及景祐三年(1036)以〈百官圖〉抵觸呂夷簡而罷黜知饒州，范都以直言敢諫累積了政治聲望。

范仲淹等人真正取得相對於朝中資深大臣更具影響力的政治資本，是在投入對西夏的戰爭之後。韓琦與范仲淹相繼在康定元年(1040)二、三月受命往陝西經度邊事，並在五月同為經略安撫副使輔佐夏竦。尹洙、田況、滕宗諒等人也陸續加入西北邊防的工作。歐陽修則回到京師，任館閣校勘；富弼知諫院，並在契丹增幣交涉中擔當重任。與契丹的談判不到一年便結束，並未升級為軍事衝突，反而埋下日後遼夏戰爭的導火線，富弼居功厥偉。而陝西四路在范、韓等人的整頓之下，有了較清晰的戰略方向，並開始與元昊的和談。姑且不論西、北邊防是否真的從根本上進行了改善，但自慶曆二年(1042)底之後，就不再有大规模衝突發生。願意在戰爭初起，屢嚐敗績的危急情勢中，奔赴前線經略戎事，並至少取得了穩定戰局的成果，讓范仲淹與韓琦迅速獲得仁宗的信任。雖然不可能明確指出實質的差異，但經由國家緊急事態取得的政治資本，似乎比起承平時期的台諫論議，要來得更受皇帝重視，也更難被他人取代。但是，這樣的政治資本既然有快速累積的特質，也因此帶有特定的印記，其附屬於「外患」的色彩在宋夏議和之後迅速褪色，即使進行安全化的延伸也無法阻擋來自政敵的打擊。最終，新政還是在「朋黨」的禁忌壓迫之下黯然退場。

⁵⁶ 諸葛憶兵，《范仲淹傳》，頁 27-28；頁 32-34。

肆、結論

在宋夏衝突中宋軍連遭三大挫敗，損失了數萬軍馬，而北方強敵契丹也伺機索取關南之地；國內則天災頻傳，盜賊蜂起，三十年來安逸穩定的大宋王朝面臨嚴峻的危機。在上文的分析中，我們藉由安全化分析架構的協助，嘗試跳脫單向的因果模式，重新詮釋宋夏戰爭與慶曆新政之間錯綜複雜的關係。

范仲淹等新政的主要領導人，實際上扮演了安全化行動者的角色，將西夏的侵邊行動建構為生存性的威脅，由此出發一步步地進行要求採取非常態政治措施的操作。他們的安全化論述由直接與軍事事務相關的將校素質開始，透過攻防策略的建構，與對步騎兵、東土兵比例之討論，深入兵制與財政關連的領域，達到國家整體資源配置的大戰略層次。隨著安全化操作的進展，不僅新政支持者之間出現意見上的分歧，改革措施也與北宋政治核心的祖宗之法發生衝撞。我們發現安全化操作並不是一個線性發展的過程，范仲淹等人其實無法完全掌控論述發展的方向。由歐陽修擔綱的安全化論述的延伸，適時地將生存性威脅從邊患指向內亂，降低了新政的必要性因宋夏議和而消失的可能。此外，對安全化論述的分析除了要注意常規性的文法，更重要的是要將論述、行動者、與脈絡之間動態的關係顯示出來。

范仲淹被任命為參知政事，與樞密副使富弼共同推動〈十事〉的改革綱領，各項詔令陸續下達，宣告安全化操作順利完成目標。雖然慶曆新政只持續短短一年多的時間，導致新政失敗的原因也超出本文探討的範圍，但這個結果並未遮掩安全化行動者捨身奉獻的事功，其安全化論述的格局宏大、簡潔精審更可視為宋代政治思考的卓越成就。

責任編輯：賴郁璇