

中共的官僚主義與國務院精簡機構

施哲雄

- 一、引言
- 二、中共機構臃腫及官僚作風的現狀
- 三、中共官僚主義的根源
- 四、中共機構臃腫的原因
- 五、借精簡之名行整肅之實
- 六、中共機構精簡的步驟
- 七、機構精簡可能遭遇的阻力
- 八、結論

一、引言

中共黨「副主席」李先念，於今年春節在北平「人民大會堂」舉行的「春節團拜會」上，代表中共的統治階層發表了「談話」，在「談話」中宣稱，中共將於今年內「要着重抓兩件事」，所謂的「兩件事」是指：「一是精簡機構，克服官僚主義，提高工作效率」；「二是要嚴肅處理經濟上和其他方面的重大犯罪案件，首先要認真查處那些與負責幹部有牽連的現行的經濟上的重大犯罪案件。」^①

中共目前之所以提出要進行這「兩件事」，主要的原因乃在於中共的各種機構，自偽政權成立以來，雖曾數次的精簡，然終總免不了再陷於膨脹的覆轍，至今已腫到不良於行的地步，而且隨伴着機構的膨脹，又導致官僚主義作風的盛行，使行政效率已低落到難於想像的情況，造成中共中央的政策有陷於「政不出於都門」，無法貫徹到基層的現象。此外，自鄧派在一九七八年十二月中共的「十一屆三中全會」上取得勝利後，爲了進行所謂的「工、農、國防和科技」的「四個現代化」，不得不採取「局部開放」的政策，以引進外資，學習西歐和美、日等工業先進國家的技術，使外國人士有機會到大陸去觀光遊覽，大陸人民也有

① 人民日報，一九八二年一月二十五日。

了和外國人接觸和瞭解自由世界繁榮進步情形的機會。於是促使貧窮落後的大陸社會，在思想和作風上有了重大的改變。爲了

了和外國人士接觸和瞭解自由世界繁榮進步情形的機會，於是促使貧窮落後的大陸社會，在思想和作風上有了重大的改變。爲了改善貧困的生活現狀，大陸人民，特別是手握大權與外界有所接觸的共幹，不擇手段的追求物質享受，所以在大陸上就掀起了了一股「向錢看」的歪風，經濟犯罪的案件層出不窮，多如牛毛。再加上「文革」以來，中共黨風的敗壞，已嚴重到事關中共生死存亡的關頭。因此，鄧派爲了使其政策、路線、方針能貫徹到基層，爲挽救目前的這種危機，勢非解決這「兩件事」不可。

除了此種客觀的形勢以外，鄧派目前之所以揚言要着重抓這「兩件事」，亦象徵着中共黨內另一次的權力鬭爭，因中共自建黨以來，黨內即存在着「明有山頭，暗有礁」，彼此互鬥有如「鴨子游水，暗使勁」，所以中共黨內的新當權派，爲鞏固其權力地位，無不從事排除異己，安插親信的活動，「四人幫」如此，鄧派亦然。鄧派此次即借着「機構精簡，裁汰冗員」的冠冕堂皇之名，將黨內大批違反其路線、方針、政策的黨員幹部，驅逐於中央和基層的領導機構之外，而另再安插一些擁護者進入到領導機構之中，從而使其路線、方針、政策能保持繼續。

然而，鄧派此次所要進行的這「兩件事」，可以說是涉及到中共每一位黨員幹部，由於牽涉的面太廣，因此可能遭遇的阻力之大也就不難想像。「四人幫」在「文革」時期以「突擊」方式招收的一千八百萬新黨員，目前是盤踞在基層單位，這批人都和「四人幫」有千絲萬縷的關係，也成爲鄧派清除的主要對象。至於老共幹目前能保持自身清白，未被污染的人數也是微乎其微，因在中共目前的三千九百萬黨員之中，已找不到「一萬到兩萬個幹部真正成爲堅定的、清醒的、有作爲的馬克思主義者」，^②即使鄧派在這批人離職，退居「第二線」當顧問，仍給以目前相同的待遇，他們還是不甘自動下台，讓出職位，原因是在中共「一黨專政」的情況下，制度本身有很大的缺陷，造成隨職位而來的特權太多，這些特權不但使中共的黨員幹部自身獲利，而且也惠及親朋，一旦離職退休，則一切特權旋即喪失。因此，爲了維護本身的利益，在基層年輕的中共黨員幹部，目前事實上已在拉幫結派，形成了一股勢力，起而抵制鄧派的中央，而在高階層的老共幹，則提出各種藉口，拒不讓位。此一形勢可由中共的報刊雜誌之中顯示出來。

至於打擊經濟犯罪問題，雖與精簡機構分別並列，然兩者實際上是一體的兩面，密不可分，其目的同樣是鄧派排除異己，鞏固權位的作法，即以打擊經濟犯罪爲手段，將不屬於鄧派的人員予以整肅，而由鄧派的人馬來替代。由於此一措施的目的在此，所以目前中共進行打擊經濟犯罪的實際情形，只陷於「只打蒼蠅，不敢打老虎」的狀態。

對於目前中共黨員幹部的蛻化變質，以及嚴重的官僚主義現象，鄧派將責任歸咎於受所謂「資本主義腐朽思想」的侵蝕，而官僚主義出現的原因，中共亦另有一番說詞。到底這些現象產生的根源之真正所在，是由於外在的因素還是整個共產制度本身的

② 「做清醒的馬克思主義者」，「人民日報評論員」文章，人民日報，一九八二年三月十五日。

問題？鄧派此次所進行的這「兩件事」實際的情形及其目的爲何？以及未來發展的可能和所遭遇的抵制又如何？本文擬就以上諸問題及其相關的問題作一探討。

二、中共機構臃腫及官僚作風的現狀

一九四九年中共竊據大陸，成立偽政權後，即宣佈「一邊倒」的政策。在政治方面，藉「無產階級專政」之名，以行全面且徹底控制大陸人民之實；在經濟方面，仿效蘇聯，採取「計劃經濟」制度，以全面掌握中國大陸各種物資。由於管理的事務日繁，成立的機構隨之日增，發展至今，已臃腫至不良於行的地步，此一現象不僅在中共的中央階層是如此，地方的基層單位亦復如此，不但在政治層面有此一現象，同時在共軍方面也不例外。

至於各部門裏面的人員，也因中共對幹部採取「只能在朝爲官，不能在鄉爲民」、「只能上，不能下」的「終身制」，所以隨着時間的演進，中共的各個部門無不充斥着各種不學無術、文化水平極低的冗員。茲以中共中央機構——偽國務院，和地方基層單位機構膨脹的情形分述如下：

1. 中共國務院領導機構及其人員增長的情形

偽國務院前身——偽政務院在一九四九年成立之初，只設「政法、文教、經濟、計劃等委員會，每一個委員會管轄幾個部」，^⑧因當時的委員會尚不多，僅有幾個，所以偽政務院所有的部會只有三十個，一九五二年增至三十三個；一九五四年「政務院」改組爲目前的「國務院」，成立了幾個辦公室，下設六十四個部門；一九六四年增至八十一個；「文革」期間情況不明。

一九七六年十月「四人幫」事件之前，中共國務院原有二十九個部、委，即外交部、國防部、國家計劃委員會、國家基本建設委員會、公安部、對外貿易部、對外經濟聯絡部、農林部、冶金部、第一機械工業部、第二機械工業部、第三機械工業部、第四機械工業部、第五機械工業部、第六機械工業部、第七機械工業部、煤炭工業部、石油化學工業部、水利電力部、輕工業部、鐵道部、交通部、郵電部、財政部、商業部、文化部、教育部、衛生部、國家體育運動委員會。

「四人幫」事件後，先於一九七七年九月以後陸續決定恢復設置國家科學技術委員會和紡織工業部，續於一九七八年三月「五屆人大一次會議」中，將石油化學工業部分設石油工業部和化學工業部，並另增設國家經濟委員會、國家民族事務委員會、民

^⑧ 白雲飛，「歲尾年初談精簡」，文匯報，一九八一年十二月二十三日。

一九七九年一年內，中共又通過先後召開的六次「人大常委會」，將農林部分爲農業部和林業部，將水利電力部分爲水利部

⑧ 白雲飛，「歲尾年初談精簡」，文匯報，一九八一年十二月二十三日。

政務部、中國人民銀行、全國供銷合作總社等五個部、委、行、社，機構增至三十七個。

一九七九年一年內，中共又通過先後召開的六次「人大常委會」，將農林部分為農業部和林業部，將水利電力部分為水利部和電力工業部，增設或恢復國家農業委員會、農業機械部、建築材料工業部、農墾部、糧食部、國家財政經濟委員會、國家進出口管理委員會、外國投資管理委員會、司法部、第八機械工業部、地質部等十一個機構。其後，又於一九八〇年二月增設國務院機械工業委員會。因此，在「五屆人大第三次會議」召開前，國務院部、委一級單位已增至五十一個。

中共「五屆人大第三次會議」召開後，國務院開始計劃精簡機構，但各部、委不僅未減，且續有增加，如一九八〇年八月先成立國家能源委員會；一九八一年三月雖撤銷國務院財政經濟委員會，却又增設國家對外文化聯絡委員會和國家計劃生育委員會兩個機構。直至同年九月，始又撤銷第八機械工業部。因此，在這次國務院機構改革方案提出以前，中共雖已開始作了精簡經濟行政的部署，「國務院」的部、委一級機構却仍有五十四個，較「四人幫」事件前，增加了二十三個單位。④

由於對中共「國務院」各機構統計方式的差異，有些資料顯示的數字亦有不同的說法，如文匯報在一九八一年十二月發表了一篇由白雲飛所寫的「歲尾年初談精簡」的文章中，對此次精簡前中共國務院的委員會數目，共列舉了「計委、農委、經委、基建委、科技委、外國投資委、進出口委、機械委、能源委、對外交委、民族事務委、計劃生育委、體委」等十三個，各委之下，管轄各部。⑤另據偽國務院總理趙紫陽於一九八二年三月二日在偽「人大」常委會第二十二次會議上，作「關於國務院機構改革問題的報告」中，透露了「國務院」現有九十八個部、委、直屬機構和辦公機構，此外，還有四十五個臨時性的領導小組、辦公室、委員會等各種非常設機構。⑥因中共地方基層單位機構成立是以所謂「上下對口」的方式和「國務院」相配合，所以地方單位的數目可以顯示「國務院」的部會數目，中共陝西省委顧問常黎夫說：「聽說國務院有一百零八個單位，陝西省廳局級機構也是一百零八個。比『文革』前增加三十個。」⑦

雖然這些資料顯示的中共「國務院」的部會數目，彼此有所出入，但這僅是計算方法的不同而已，實際上是一致的，無不顯示中共「國務院」機構的龐大而已，在這些機構中，有很多是不應該單獨成立的部門，如「毛澤東紀念堂管理局」之類的部門。至於中共「國務院」各部門所充斥着手持「鐵飯碗」的人員，三十餘年來亦劇增了數倍之多。以其「副總理」的人數而言，在一九四九年「政務院」成立之時，只有四名；一九七六年「四人幫」事件發生前夕則有張春橋、李先念、陳錫聯、紀登奎、陳

④ 參鼓，「剖析中共國務院機構改革工作」，匪情研究，第廿五卷，第六期，國防部情報局編印，中華民國七十一年六月十五日，頁五五—五六。

⑤ 同註④。

⑥ 趙紫陽，「關於國務院機構改革問題的報告」，人民日報，一九八二年三月九日。

⑦ 香港大公報，一九八二年二月二十日。

永貴、吳桂賢、王震、余秋里、谷牧、孫健等十名；「四人幫」事件發生後，張春橋首先遭到整肅，而於一九七七年八月，中共「十屆三中全會」恢復鄧小平的偽國務院副總理職務，人數基本未變。

一九七八年三月，中共召開偽五屆「人大」第一次會議，重組「國務院」領導成員，「四人幫」餘黨吳桂賢、孫健二人除名，新增徐向前、耿飜、方毅、康世恩、陳慕華等五人，共達十三名。

一九七九年七月，中共五屆「人大」二次會議時，又增派陳雲、薄一波、姚依林三人為「副總理」，加上前一年十二月增派之王任重，人數已達十七人。同年九月又增派姬鵬飛，使「副總理」人數高達十八名之多。

一九八〇年四月，中共「十一屆五中全會」結束後不久，「四人幫」餘黨陳錫聯、紀登奎又遭整肅，改派趙紫陽、萬里二人為副總理，其總人數未變。直至同年八月，中共召開偽五屆「人大」第三次會議，進行領導體制改革，「國務院」總理華國鋒、副總理鄧小平、李先念、陳雲、徐向前、王震相繼辭職，陳永貴被除名，改由趙紫陽升任總理，並另派楊靜仁、張愛萍、黃華等三人為副總理，副總理始減為十三人。^⑧

隨着機構日益的增設，「國務院」各部會裏面的人員必然逐漸增多，而所增加的人員，絕大部份都是不學無術的素餐尸位的冗員，於是形成了部長、副部長成羣，司長、副司長成堆的現象，各部的副部長人數，少則十二、三位，多則竟高達二十七、八位之多。一九八二年三月二日趙紫陽在向偽「人大」第二十二次常委會的報告中即透露了「國務院」當時的部長、副部長共有一百一十七人，正副司、局長則有六百一十七人，而僅是「國務院」中的工作人員，就有四萬九千人。^⑨至於中共中央黨政機構的臃腫很使人吃驚！根據統計，中央直屬人員高達六十多萬人，比一個中等城市的人口還要多，而副部長以上的幹部有一千多人，這比一些國家的中央所有的官員還要多。人多好辦事嗎？不見得。需要這麼多人辦事嗎？也不見得。^⑩

2. 地方基層機構和人員的膨脹情形

大陸各省、市、自治區的基層單位，亦以所謂「上下對口」的方式，即在中央階層有什麼部會，地方基層就成立什麼廳局，以便能爭取更多的經費，於是地方基層所屬的機構和人員，隨着中央部門的增設而增加。省、市、自治區以下的縣，以及最低的

⑧ 同註④，頁五五。

⑨ 同註⑥。

⑩ 鄧小平，「關於整頓黨風問題」，一九八一年十一月在「政治局」的講話。

社、隊亦復如此，更有甚者，有的單位竟將其所屬的業務，各自成立單獨的部門，而且爲了強調「領導」，經常因某項業務而成

社、隊亦復如此，更有甚者，有的單位竟將其所屬的業務，各自成立單獨的部門，而且爲了強調「領導」，經常因某項業務而成一個非常設的臨時機構，於是就形成了一個如同金字塔式的龐大官僚體制。

中共地方基層單位的機構及其人員的增長情形是遍及大陸各地，對於此一現象，茲僅舉以下兩例加以說明：

(1) 一九八二年一月三十日「人民日報」發表了一封題名爲「機構宜減不宜增」的「讀者來信」，透露了山西省呂梁地區中陽縣機構增設的情形，該「來信」中指出：該縣直屬各局、室目前已增加到三十五個，加上公、檢、法和農、財、經、文各委，就是四十多個單位了。其中，僅一九八一年底，就增設了蠶果、水保、廣播、檔案、計量等五個局。有的局的增設是沒有必要的，例如該縣原有一個計量所，一個領導已閑着沒事幹，現在成立局，又新任命一個局長；全縣只有一個有線廣播站，正副站長俱全，工作任務本來就很單純，現又成立一個廣播事業管理局，管的還是廣播站那些事情；新成立的檔案局，管的也還是檔案館原來的那些業務。這種狀況，不僅縣上如此，地區和省也是如此。有些就是從上邊「貫穿」下來的。

(2) 同日「人民日報」在另一篇題名爲「機構不改革不得了」的「讀者來信」中，亦報導河北省南宮縣機構膨脹的情形。該「來信」中指稱：「文革」之前該縣只有六個局，現在增加到三十二個局。還有的局分成了幾個局，像農林局就分成了農業局、林業局、畜牧局、氣象局；財稅局就分爲財政局、稅務局、城建局、工商局；文教局又分爲文化局、教育局；人民銀行則分爲人行、農行、建行。由於機構增多，領導幹部和辦事人員大量增加。一九六〇年前，該縣文教科只有八人，一九六五年也只有十一人，現在文教科成了文化、教育兩個局，幹部職工近三十人，光書記、正副局長就有六人。有的單位人員少、工作量小，本來有個組成站就行了，但也建成了局，本來一人辦的事，現在却要安排兩三人。縣直屬機關是這樣，公社一級也是如此，於是人浮於事的現象成了災。^⑪

單就這兩封「來信」所透露的情況，顯示了中共的一些機構，實無單獨成立建制的必要，然一則因中共不合理的「幹部職務終身制」，以「論資排輩」的方式，作爲共幹職務調升的標準，於是隨着時間的發展，爲安插這批資歷日深、輩份益高的共幹，勢非擴大編制或新成立機構不可。再則，在官僚主義盛行的環境下，共幹爲了表面強調每一項任務的重要性，似乎不單獨成立一個機構來抓此項業務，即不足於顯示此項業務的重要性。如此機構的數目及人員焉能不日益膨脹。

對於中共中央及基層單位機構和人員臃腫的情形，茲舉一九八一年十二月三十日「文匯報」在這篇題名爲「精簡國家機構人員的重大意義」以下的敘述作爲總結。該文說：

⑪ 人民日報，一九八二年一月三十日。

⑫ 同註⑪。

現在「我國」部門林立，機構臃腫，層次過多，人浮於事，互相扯皮的現象非常嚴重，「國務院」就有十三個「委」，四十多個部，軍隊後勤部門也一樣，不知有多少部；省、市、軍區，也有相應的廳、局、部來同上面的部「對口」，省以下，又有地區（專區），同樣是五臟俱全，省有多少廳局，專區就有多少局處，到了縣，又有多少局、科和專區「對口」。本來專區是省政府的派出機構，是虛設單位，是代表省政府檢查、督促政策法令的實施和貫徹的，沒有必要樣樣都與省對口的，可是現在普遍搞得龐大無比，縣一般只有幾十個小工廠也設許多工業局，「封」了算不清的局長、副局長、局下又有科，還有的設專業公司（仍是行政機構），機構重疊，層次太多。^⑬

總之，無論是中共中央的「國務院」，或者是地方基層的單位，三十餘年來所新設的部門和添加的冗員，增加了數倍之多，對於中共機構的臃腫、冗員的充斥以及所導致的後果，「人民日報」在一九八一年十二月二十日登載了一幅題名為「流行棋譜」的諷刺漫畫，其所附的以下這首詩，很能傳神地予以描繪出來：

機構臃腫何時了，盤上棋子知多少。

將帥一大幫，兵卒百把號，

還有編外幾十名，再加臨工和借調。

互相淨扯皮，自己絆馬脚。

車炮難動彈，土相伸懶腰。

編不盡的花名冊，數不清的烏紗帽，

開不完的神仙會，放不完的馬後炮。

叫人怎能不心焦！^⑭

機構愈添設、人員愈增加，是否行政效率就因此而提高。「人多」是否就會「好辦事」呢？經「實踐檢驗」的結果，事實正好相反。原因是中共制度方面的缺陷，「機關和企事業單位，缺乏嚴格的行政法規和責任制，幹部的職責權限不明，往往有權的人不辦事，辦事的人沒有權，一些幹部不能獨立負責地處理應當由他處理的問題，只好層層請示，事事報告。同時，由於缺乏完善的制度和嚴格的紀律，一些機構甚至個人都擁有相當大的否決權。即使是決定要辦的事，只要有一點不同意見，往往就可以把事情拖住、推出或者壓下，主管單位也無可如何。」^⑮於是中共的機構與機構間，人員與人員間就出現了嚴重的扯皮現象，使行

^⑬ 趙元浩，「精簡國家機構人員的重大意義」，文匯報，一九八一年十二月三十日。

^⑭ 人民日報，一九八一年十二月二十日。

^⑮ 人民日報，一九八一年十二月十一日。

政效率低落令人難於想像的地步，一九八一年十二月十一日的「人民日報」，在這篇題名為「「扯皮」何時了？」的文章中，

政效率低落到令人難於想像的地步，一九八一年十二月十一日的「人民日報」，在這篇題名為「『扯皮』何時了？」的文章中，即舉了幾件活生生的事例，以說明中共各單位目前的行政效率差到何種程度。該文指出：

有一個人和他的太太兩地分居將近二十年之久，爲了解決他這個既符合「政策」，又有條件解決的問題，從提出申請到調在一起，足足花了一個抗日戰爭的時間。

有一位廠長從一個企業調到另一個企業，兩個單位相距不過幾十分鐘的路程，光辦手續就用了兩個半月。

某城市蓋住宅需要徵地，從打報告申請到落實用地，一個機關、一個機關地旅行，公文上一共蓋了三十九顆大印。^{①⑥}

以上幾例，盡管經歷了「萬水千山」，總算都有了比較滿意的結果。至今還在沒完沒了扯皮的，不知還有多少。「人民日報」還曾透露，光報一個出生戶口，就要蓋十三個公章，所以造成有的小孩已年滿一歲多，可是他的戶口還沒有報成；甚至有的文件因爲公文旅行，使到達執行單位時，已超過了規定的日期。類似這種事例多至無法枚舉。

目前中共這種官僚主義的作風，已嚴重到如陳雲所說的事關中共「生死存亡」的問題，此一形勢促使了中共最高階層的頭目們，不斷地發出了哀鳴，一九八〇年八月十八日鄧小平「在中央政治局擴大會議上的講話」中，即指出官僚主義的現象是中共目前在黨和政治上廣泛存在的一個大問題，它的主要表現和危害是：「高高在上，濫用權力，脫離實際，脫離羣衆，好擺門面，好說空話，思想僵化，墨守成規，機構臃腫，人浮於事，辦事拖拉，不講效率，不負責任，不守信用，公文旅行，互相推諉，以至官氣十足，動輒訓人，打擊報復，壓制民主，欺上瞞下，專橫跋扈，徇私行賄等等。這無論在我們的內部事務中，或是在國際交往中，都已達到令人無法容忍的地步。」^{①⑦}

除鄧小平之外，如陳雲、鄧穎超和胡耀邦等人，也先後發表類似鄧小平有關中共官僚主義作風的談話。一九八〇年二月十二、十三日，胡耀邦「在劇本創作座談會上的講話」中，即曾指出：「現在爭論最多的大概是如何看待官僚主義、特殊化。我們的國家有沒有官僚主義、特殊化呢？有，而且有的地方相當嚴重。」他進而將官僚主義劃分爲以下兩種：「一種可以叫一般的官僚主義，就是做官當老爺，脫離實際，脫離羣衆，貪圖安逸，不求上進，遇事不用腦筋，光知道劃圈。……還有一種嚴重的官僚主義，叫『死官僚主義』」。^{①⑧}由此足以顯示官僚主義作風的嚴重性，而這種作風已導致整個中共形象的敗壞，加劇了信仰、信任和信心的「三信危機」。因此，目前中國大陸上的人民已將中共不再視爲是「光榮的象徵」，而是「產生官僚階級的溫床」。

^{①⑥} 同前註。

^{①⑦} 鄧小平，「鄧小平同志談端正黨風問題」，載於「紅旗」（半月刊），一九八一年第二十一期，頁六。

^{①⑧} 胡耀邦，「在劇本座談會上的講話」，（一九八〇年二月二十一日），根據記錄整理，中央宣傳部辦公廳，頁二二—二三。

認為在中國大陸現在出現了一個「官僚階級」，或者叫「官僚主義者階級」、「特權階層」，並且說明這個「官僚階級」、「官僚主義者階級」、「特權階層」不在別處，就在共產黨裏；就在中共的各級領導幹部中，同時把「中共黨的領導與官僚主義劃等號，把領導幹部與特權劃等號」。

雖然胡耀邦辯稱官僚主義是封建社會和資本主義社會的產物，認為「我們的國家政權畢竟在根本性質上不同於地主、資本家的政權，我們的政府機關和廣大的國家工作人員是為人民服務的，是受人民委託為人民謀利益的。嚴重沾染特權思想和官僚主義惡習的畢竟還是少數，不能代表我們政權的本質和主流。因此，決不能說我們的政府機關是官僚機構，決不可把我們的整個幹部隊伍同特權和官僚主義劃等號。」^①但是，三千九百萬的中共黨員之中，目前已找不出一兩萬身無污點的人，這怎能說是「少數」呢？在中共各種黨政機構中，「拉關係」、「走后門」的現象比比皆是，連小學生在造句的時候，都寫出了「只要有熟人，就能走后門」的句子，這種「衙門八字開，無錢沒勢莫進來」的客觀事實，如果說不是官僚主義、特權階級，真不知在這世上還有何種官僚主義、特權階級了。

三、中共官僚主義的根源

中共雖然否認在黨內有「官僚階級」、「特權階級」的存在，也不承認其黨政機構就是官僚機構，認為「決不能把整個幹部隊伍同特權和官僚主義劃等號」，但是目前中共黨政軍各方面都存在着各種不同形式的官僚主義作風，却是不爭的客觀事實，對於這種現象產生的原因，中共曾提出下列類似的說法：

胡耀邦舉出的原因有三：第一還是舊社會遺留下來的影響。他認為「社會上好的東西可以遺傳下來，壞的東西也可以遺傳下來，這叫做社會的傳染性」；第二是我們自己有些人，他欣賞那些東西，追求那些東西，他向那種傳染病學習；第三，是我們制度不完善、不嚴密、有漏洞，被某些人鑽了空子。特別是林彪、「四人幫」，把封建特權和官僚主義搞得大大膨脹起來，嚴重地腐蝕了我們幹部的思想。^②

一九八〇年四月二十八日「人民日報」的思想理論專欄作者，曾撰文指出官僚主義在中共黨內存在不是偶然的。既有歷史的社會根源，又有具體制度不够完善的原因，既有意識型態方面的問題，又有物質和文化條件方面的根由。但歸納起來，產生官僚

^① 胡耀邦，前揭文，頁二五—二六。

^② 胡耀邦，前揭文，頁三—四。

主義的原因有下列幾種：^③
「封建主義遺毒」的表現，認為中國封建社會的歷史特別長，因此在「社會主義社會」就不可避免地帶有

主義的原因有下列幾種：

第一、官僚主義是「封建主義遺毒」的表現，認為中國封建社會的歷史特別長，因此在「社會主義社會」就不可避免地帶有這種舊的痕迹，而表現在中共黨史上的陳獨秀搞家長制、張國燾搞軍閥主義、王明搞欽差大臣滿天飛、中央代表說了算；至於中共「政權」成立後，也由於對封建主義意識型態影響的嚴重性估計不足，以致使封建殘餘潛滋暗長，造成中共黨員將其領導的地區、部門和單位，當作自己的勢力範圍，把自己看成是「治人」的官老爺，把下級和人民羣衆看作是「治於人」的下等人，運用特權而謀取自己及其一家一族的私利，追求生活上的各種享受。

第二、官僚主義也是小生產的作風影響中共幹部隊伍的產物，認為在中國大陸，小生產如汪洋大海具有悠久的歷史。個體經濟雖已基本上轉到社會主義集體經濟的軌道，然由於思想和習慣的改變總是落後於經濟基礎的改變，加上中共農業生產力發展水平還很低，基本上還是手工勞動，仍然保留着小生產的某些特點，小生產的思想和活動方式還是廣泛存在。同時，中共的幹部大多數來自於農村，不免帶有某些小生產者思想作風的痕迹和影響。例如，一些幹部的時間觀念和效率觀念差，因循守舊，辦事拖拉，就是小生產者思想作風在一些幹部身上的反映。

第三、具體制度上的不完善和缺陷，亦是產生官僚主義的一個原因。例如，中共幹部的任用基本上仍然是自上而下的委任制，這就造成共幹只對上負責，不對羣衆負責，顛倒了個人和羣衆、公僕和主人的關係；同時，對幹部的考核制度、監督制度、獎懲制度、罷免制度、輪換制度、退休制度等，都有待建立或完善。在現行的經濟管理體制上也有許多弊病，各級管理機構臃腫重疊，人浮於事，習慣於用行政命令的辦法管理經濟工作，這都是造成官僚主義的重要原因。

第四、滋長官僚主義的另一個原因，就是由於中共經濟和文化的落後。三十餘年來，因經濟和文化上的落後，限制了人民羣衆的管理能力，不能達到「列寧所說的使大多數居民都能够毫無例外地執行『國家職能』，使所有的人暫時都變成『官僚』，而使任何人都不能成爲『官僚』的程度」。在這種情況下，從事管理的人員，容易產生把自己看作管理者，把人民羣衆看做是被管理者。

另在一篇由萬高潮所撰，題名爲「試論我國社會中的官僚主義問題」的文章中，對於官僚主義爲什麼能够在大陸上產生和存在的原因，列舉了下列五種原因：

第一、小生產習慣勢力廣泛而深刻的社會影響。認為大陸上的農民雖然已經是社會主義公有制下的集體勞動者，但是由於大

② 人民日報，一七八〇年四月二十八日。

③ 萬高潮，「試論我國社會中的官僚主義問題」，載於「社會科學」，一九八二年第四期，總二十期，一九八二年四月十五日出版，頁四四。

陸農村的公有制水平不高，生產中農業機械使用不多，基本上還是手工勞動，農業還沒有完全擺脫自然經濟狀態，小生產的習慣勢力就必然會對合作化的農民產生重大的影響。從工業來看，大陸工人當中，代代相傳的血統工人還比較少，許多工人同農民保持這樣那樣的聯繫，有不少工人還是從農村招來的，農業小生產的習慣勢力不可避免地帶進了工人隊伍。企業管理上「大而全」、「小而全」及「大鍋飯」之類的小生產經營方式還嚴重存在。黨政幹部中，很多人曾長期生活在農村的戰爭環境中，或者農民出身，也不同程度地受小生產的影響，表現在有些領導人獨斷獨行，個人凌駕於組織之上；另一些幹部則唯唯諾諾，奉命照辦，不願獨立思考問題。

第二、社會主義制度還不够完善。從經濟上看，機械化、自動化的現代大工業生產不够發達，手工和半機械化的生產還相當普遍。在這個基礎上，自然是以公有制為基礎又有個體所有制為補充的多層次的生產關係。在公有制經濟中，還有生產資料的所有權同管理權相脫離的問題。而大陸現實情況由於體力勞動和腦力勞動分工的存在，人民所有的生產資料並不完全由社會直接管理，而由一批黨、政和企業的专业領導人員代行管理，這就使得代行管理的領導者有成為脫離羣衆的官僚的可能。

第三、從政治生活來看，特別突出的是權力過份集中。黨政關係上，誤把黨的領導一切理解為包攬一切，存在着以黨代政的弊病。黨內關係上，有些時候有些地方是一言堂，第一把手說了算。這樣，很容易產生獨斷專行的官僚主義。幹部制度中，長期以來缺乏一套完善的民主選擇、考核、罷免、退休制度，有了也未切實嚴格執行，無形中存在着領導職務終身制，這就使得一些幹部有可能產生只對上級負責而不對羣衆負責的思想。

第四、法制不健全也是一個不可忽視的原因。無法可依和執法不嚴，就使得無所用心，玩忽職守而給人民造成了損失的官僚主義者能够逍遙法外，就使得人民羣衆對橫行霸道、騎在他們頭上作威作福的「老爺」無可奈何。

第五、大陸文化教育事業不發達造成羣衆文化不高，也助長了官僚主義。該文引用劉少奇在「民主精神與官僚主義」一文中的話說：「羣衆的文化程度低，就有被欺騙的可能，官僚主義也就有可能存在。一部份人文化程度高，有些事情只有文化高的人才能做，他就發號施令，於是官僚產生了」。

由以上中共有關人員對官僚主義產生原因所作的分析，顯示他們仍然嘗試以馬克思的「社會客觀的現實決定人的思想意識」的理論，來解釋官僚主義的現象。這些原因或多或少都與官僚主義有關，特別是制度上的缺陷、不完善此項，確實是產生官僚主義的重要根源所在。但是，他們都諱言制度上的不健全所導致的權力過份集中和「領導職務終身制」的原因所在，因這乃是共產制度的本質所必然造成的結果。至於生產力和文化水平的提高，社會生產資料完成「公有制」之後，是否就因此能將官僚主義完

② 劉少奇，「民主精神與官僚主義」，引自萬高潮，前揭文，頁四四。

全剷除的問題，他們也避免作進一步地探討，因這些問題都經不起實踐的檢驗，從歷史發展的事實，無不證明其結果正好與他們

全剷除的問題，他們也避免作進一步地探討，因這些問題都經不起實踐的檢驗，從歷史發展的事實，無不證明其結果正好與他們的說詞相反，不僅官僚主義未能剷除，反而更趨惡化。

托洛斯基 (Leon Trotsky) 在一九三六年所寫的「被背叛的革命」一書中，對蘇聯共產黨在奪取政權後，逐漸墮落成爲一個龐大的官僚體制，曾作了精闢地分析。他首先認爲俄共奪取政權後，由於黨內的「民主集中制」被摧毀，加上列寧死後，史大林爲鞏固、擴張其權勢，進行了一次徵收黨員的運動，名之爲「列寧主義的徵收」，使共黨因而變質，於是「伴着黨的政治墮落，不受監督的機關也發生了精神上的腐化」，^②因而出現「Sovbour」(Soviet Bourgeois 蘇維埃資產階級) 這個字眼來稱呼那些享受特權的顯貴共幹和黨員。這批人的「官僚統治乃是建立在社會缺乏消費品，因而惹起大家相互鬭爭這個基礎之上。若是店舖裏的貨物很充足，那麼購買者要什麼時候去，就可以什麼時候去。若是貨物很少，那麼購買者就不能不站成行列等待了，若是行列排得太長了，就必須派一個警察去維持秩序。這就是蘇維埃官僚權力之起點。牠「知道」什麼人可以得到東西，而什麼人必須等待」。^③由此顯示，共產黨之所以產生官僚主義，首先是建立在物質缺乏的這個基礎之上。

至於物質水平和文化水平之提高，是否就能使共產黨的官僚主義因而被剷除的問題，托洛斯基認爲，從理論上來是應該可以減少特權的必需性，可以縮小「資產階級法律」的適用範圍，因此也就可以動搖此法律的保護者即官僚們之根基。然而，實際上所發生的事情，恰恰與此相反，隨着生產力之生長，一切不平等的形式，特權和優勢大大發展起來，因而官僚制度也大大發展起來了。這也並不是偶然的。^④

托洛斯基舉蘇聯爲例，他說：

在第一個時期，蘇維埃政制無疑比現在要平等得多，而官僚主義的程度也要少些。但是，那只是一種大家都貧窮的平等。國家的財源之枯竭，沒有可能從人民羣衆之中分出一個特權的階層來。同時，「平等化」的工資破壞了個人圖利的興趣，因而妨礙了生產力之發展。蘇維埃經濟必須從他的貧窮之中有更高的發展，那特權的儲積才是可能的。目前的生產狀況固遠不足以保障每個人都能得到必需品，但是，已經足夠給予少數人以相當大的特權了，並且可以把不平等作成一個鞭子以驅策大多數。這就是生產的發展並沒有加強國家的社會主義的因素，反而加強他的資產階級的因素之第一個原因。

但是，這不是唯一的原因。除掉這種經濟因素以外，還有一種與之相平行的政治因素在活動，這一政治因素即官僚政制本身。官僚政制在其本質上，乃是不平等的樹立者和保護者。初時，他是以工人國家中一種資產階級性的機關而興起的。他規定和保

② 里昂·托洛斯基著，何偉譯，「被背叛的革命」，春燕出版社印行，頁九一。

③ 同前註，頁一〇一。

④ 同前註，頁一〇一—一〇二。

障少數人的特權，牠自然首先要取去最肥美的部份給自已用。沒有一個操有財產分配權的人，會將自己除外的。這樣，從一種社會的必要上發展出一個機關，這機關已超過他的必要的社會職務以上，而成爲一個獨立的因素，因此也就成爲整個社會機體的大危險之源。²⁷

除了托洛斯基對共產黨的本質作了精闢地分析外，另一位南斯拉夫前副總統吉拉斯（Milovan Djilas）在其所著的「新階級：共產制度的分析」(The New Class: An Analysis of Communist System)一書中，亦指出共產黨在奪取政權後，社會每一個層面，全由共產黨所嚴密控制，而其黨員和幹部事實上已變成了一個「新階級」，在這種情況下，共產黨的腐化，官僚主義作風的日益猖獗，乃是不可避免的產物。

吉拉斯認爲，共產黨奪取政權後，社會上「只有共產黨一黨是所有政治、經濟與思想活動的中樞」，²⁸由於黨控制社會，政府與黨之混淆不分乃是任何一個共產官僚政治勢所不可避免的特性，加上權力慾的作祟，使共黨領袖也必然趨向濫用權力，終導致腐化現象，而且這是一種「特別形式」的腐化，它是由於「政府只操於一個政治集團之手以及政府是所有特權的泉源的事實所引起。『照顧自己人』，把他們安置於肥缺，或分配各種特權，成爲勢所難免的事。政府、黨與國家不分，並且實際上掌握着一切財產，使共產國家必然產生特權和寄生作用，成爲一個本身必然腐化的國家」。同時，「共產制度既然是以管理爲基礎，所以必然是一種具有嚴格層次組織的官僚政治」。²⁹

由於馬克思將私有財產視爲是社會上一切剝削、壓迫的根源，因此共產黨建立政權後，無不以消滅私有財產爲首要目標，企圖將社會的生產資料完全收歸公有。然而，社會的物資還是需要有人管理、分配，而且行政管理也是任何社會所不可或缺，於是共產黨的黨員和幹部自然也就形成了一個「新階級」。因此，「新階級」是一個特別形式的所有制——集體所有制——獲得政權、特權、思想理論和行事習慣，並假國家和社會的名義來對這種所有權加以管理和分配」，³⁰而「共黨的政治官僚就在使用、享受和處理收歸國有化的財產」。³¹

爲了獨享社會的財富，共產黨是絕不允許社會上有其他任何實質政治勢力的存在，甚至連善意的批評亦被禁止，因爲「新階級視全國的財貨爲己有，甚至認爲『社會主義的』、『社會的』或『國家的』財產等名詞，不過是法律上的空洞字眼而已。新階

²⁷ 同前註，頁一〇二。

²⁸ 吉拉斯著，中央日報譯印，「新階段：共產制度的分析」，中央日報社出版，中華民國六十八年六月再版，頁九〇。

²⁹ 同前註，頁一〇二—一〇三。

³⁰ 同前註，頁六四。

³¹ 同前註，頁六三。

級以爲，凡對其絕對權威稍有冒犯，即足以破壞其所有權。因此，新階級反對任何形式的自由，目的就在保障其「社會主義的」

級以爲，凡對其絕對權威稍有冒犯，即足以破壞其所有權。因此，新階級反對任何形式的自由，目的就在保障其「社會主義的」所有主之地位。批評新階級對財產的獨佔，足以使新階級發生失去權勢的恐慌。新階級對於批評與要求之敏感，是他們的統治與行使權力的態度造成的。^②在此一情況下，全世界所有共產國家都呈現着一個共同現象，那就是「一黨專政」。

這個「新階級」中的份子，爲了享受他們的特權，必須將「他們桌上的殘羹分給其他類的官僚」，所以彼此之間，利害是一致的，因而形成一個龐大且錯綜複雜的集團，他們的升遷決定於資歷的長短，「論資排輩」之風由此而產生，一旦擠身於「新階級」的行列，即可終生享有對社會物資的優先權，導致職務的終身制。

雖然由於共產黨的排他性以及自由輿論的不存在，使民意無法表現，但是新階級仍然未能免於遭受每一種形式的反對，共產黨的領袖有時雖迫於形勢，而不得不稍作改變，然其最終目的，還是在於維持其「所有權的壟斷與極權的統治」，因此「由共產領袖發動的一切改變，目的首在滿足新階級的利益，實現新階級的願望；此一新階級一如其他社會團體，凡百措施，目的端在增加本身的權威」。^③

「新階級」的每一份子，爲了使其能在所處的環境中求生存，因此「好大喜功、逢迎諂媚、鉤心鬪角等情形，即無可避免。衙門化與有增無已的官僚作風，是共產主義無可救藥的疾病。由於共產黨員變成了老闖，同時，由於必須對黨、對階級、對「社會主義」效忠才能取得權力與物質上的享受，於是，好大喜功就變成了一種重要的生活方式，與發展共產主義的主要手段」。^④共產黨的官僚主義作風和腐化現象，由此而日益嚴重。

從以上的分析，吉拉斯對共產黨的本質作了以下的評論，認爲「當前的共產主義，不僅僅是一個某種形式的黨，或是一個由壟斷性的所有權制度和國家在經濟上過份干預所造成的官僚政治。當前共產主義的主要一面，是一個所有人與剝削者的新階級，這較任何其他方面都重要」。^⑤

有「紅軍之父」之稱的托洛斯基是蘇聯共產黨內與列寧並駕齊驅的頂尖人物，而吉拉斯正如在「新階段」一書的「自序」中自稱他是「曾經歷一個共產黨員所能走的全部路程；從最基層一直攀緣到統治階梯的最高一層；從地方性與全國性的組織，進到國際性的組織；從一個真正共產黨的締造與一次革命運動的組織，直到一個所謂社會主義社會的建立」，^⑥曾是一位南斯拉夫「

② 同前註，頁八五。

③ 同前註，頁八四。

④ 同前註，頁八一。

⑤ 同前註，頁七八—七九。

⑥ 同前註，頁一四。

一人之下，萬人之上」的顯赫人物。他們兩人對共產黨本質的瞭解，非共產黨以外的人所能比擬，從他們精闢且透澈地分析中，顯示共產政權官僚主義作風的盛行，和貪污腐化現象的日趨嚴重，乃根植於共產黨的本質，中共目前對此的說詞，不足於令人信服，僅是企圖將責任歸咎於過去的歷史和小生產方式所造成的影響而已，可是即使小生產的方式被消除，社會生產資料完全收歸公有，恐怕所造成的官僚主義現象，更勝於今日百倍以上。因此，若欲根除官僚主義，非從共產黨的本質改變不可，其他的改革，僅是枝節問題。

四、中共機構臃腫的原因

三十餘年來中共在中央的行政單位增加了數倍之多，地方的行政單位亦隨之而增加，以便「上下對口」，多爭取一些經費。這種單位日增的主要原因乃在於共產黨的本質，因中共竊據大陸後，在政治上實行專政，企圖限制人民自由，全面控制整個大陸的每一層面；在經濟上仿效蘇聯，採取「計劃經濟」，廢除私有財產，企圖將社會生產物資全部收歸公有。加上中國大陸地大人多，需要處理的事情千頭萬緒，且在高度中央集權的體制下，事不分巨細，下級必須向上級請示，而上級也必須逐件批示作覆，同時每個單位都搞「大而全」、「小而全」，爲了顯示對每項事務的重視，又各自專設臨時機構來抓這項任務。在此一情況下，機構和冗員的數目焉能不日益膨脹。

中共偽國務院從一九五四年成立後的發展經過，是從「有法可依」到「有法不依」，在一九五四年的中共偽憲法第二十七條，規定了偽「全國人民代表大會」的職權之一是根據偽政府主席的提名，「決定國務院總理的人選，根據國務院總理的提名，決定國務院組成人員的人選」，^②而偽「人大常委會」的職權之一是「在全國人民代表大會閉會期間，決定國務院副總理、各部長、各委員會主任、秘書長的個別任免」。^③既然偽國務院各機構主管人員的任免需要偽「人大會」或「人大常委會」的通過，則偽國務院各部委和直屬機構的設置和更動也應先由偽人大常委會的批准始能成立。事實上，作爲「橡皮圖章」的偽人大會，對於偽國務院新成立的各種機構無不照例通過。到了「文革」期間，連這種表面的「有法可依」也廢棄了，成了「有法不依」，一切全是「無法無天」，一切機構的設置及人事的任免，全憑掌握者一己的好惡來決定。「四人幫」被捕後，雖然恢復「文革」前若千的做法，但在黨內派系鬭爭極爲複雜的形勢下，各級機構及人員的數目，反而比「文革」期間更形膨脹。

② 「中華人民共和國法規彙編」（一九五四年九月—一九五五年六月），法律出版社出版，一九五六年八月第一版，頁二一。

③ 同前註，頁一四。

對於偽國務院機構膨脹的原因，龍飛在「中共怎樣改革它的行政機構？」——從趙紫陽「關於國務院機構改革問題的報告」談起」一文中，從其發展的過程，歸納為以下四個原因：

1. 出於不必要的分工

偽國務院有些機構膨脹，是出於不必要的分工所致。例如，農墾部為什麼不可以併在農業部去管理？甚至連林業部、水產總局都可以合併為農業部。為什麼有能源委員會，還設立石油工業部和煤炭部？為什麼不把石油部、煤炭部併在「國家能源委員會」去管轄？既有「農業部」，又有「農業委員會」；既有「外經部」、「外貿部」，又有「進出口管理委員會」和國際信托投資公司」。既有這麼多國防生產的機械工業部，又設立一個「國防工業辦公室」和一個「國務院機械工業委員會」；既有「國務院僑務辦公室」，又要設立一個「國務院港澳辦公室」。

2. 綜合性指導機構太多

偽國務院機構膨脹的另一個因素，是設立綜合性的指導機構太多。這些機構就是「委員會」，它是根據黨中央的政策重點而設置的。在五十年代時，中共強調基本建設，於是設立一個「國家基本建設委員會」。其實，所有的基本建設都可以歸有關各部自己去管轄。如鋼鐵基建，可以歸「冶金工業部」去管轄；石油基建，可以歸「石油工業部」去管轄；「國防」基建，可以歸有關各「國防工業」部門去管轄。但在中共頭目的眼裏，這種基建工程分由各部自己管理就覺得不夠強調，不夠重視，因此必須集中統一領導，由副總理親自出來掛帥才可以。所以這個委員會要比部顯得高一級。同樣的道理，近年來中共又強調推行農業新政策，又設立了一個「國家農業委員會」。其實要推行農業新政策，原有「農業部」又何嘗不可負責推行？此外，為了要強調能源問題，又設立個「國家能源委員會」。其實能源問題，主要是屬於「石油工業部」和「煤炭工業部」的事，用不着再設立一個「委員會」去管轄。為了強調引進外國資金和外國技術，「國務院」竟平添了「外國投資管理委員會」、「進出口管理委員會」和「對外經濟聯絡部」等。像這類疊床架屋的機構，實在是不勝枚舉。

3. 恢復設立或新增機構

龍飛，「中共怎樣改革它的行政機構？」——從趙紫陽「關於國務院機構改革問題的報告」談起」，匪情研究，第廿五卷第三期，國防部情報局編印，中華民國七十二年三月十五日，頁三一—三三。

中共的官僚主義與國務院的精簡機構

機構重疊，層次繁多，是中共各級行政機構的特色，也是它的詬病。雖經幾次大整頓也沒有得到改善。茲以偽國務院系統而言。在偽政務院時期，有政法、文教、經濟、計劃等委員會。每一個委員會都管轄幾個相關的部。那時委員會尚不多，僅有幾個。後來改爲「國務院」的幾個辦公室來代替它們的業務。「文革」以後，又恢復各委，而且增設不少新的部委。如計委、經委、農委、基建委、科技委、外國投資委、進出口委、機械委、能源委、對外文委、民族事務委、計劃生育委、體委等。除此而外，還恢復設立或新增設部一級的機構。如民政部、司法部、農墾部、農業部、水利部、電力部、煤炭部、化學部、紡織部、鐵道部、郵電部、地質部、糧食部、供銷總社、地質部等。因此，使偽國務院的部委機構增加到五十二個之多，還有偽國務院直屬機構也增加不少。「文革」前，直屬機構只有二十三個，但自「文革」迄今，直屬機構已增到四十一個之多。

4. 臨時附設機構不斷增設

中共行政機構膨脹腫脹的另一個原因，除了機構重疊，層次繁多者外，就是那名目翻新的臨時機構和附設機構的不斷增設。據偽國務院組織法規定，爲了應付突發事件和特定任務，可以設立臨時機構，待任務完成後，這些臨時機構便立即撤銷。可是在「文革」以後，這類臨時機構一經設立便成爲永久性的機構了。如前「國務院計劃生育領導小組」本是臨時機構，但是經過好幾年待正式成立「國家計劃生育委員會」才把這個臨時機構撤銷，便是最好的說明。現在這類機構還有不少，如「中央財經指導小組」、「國務院財貿小組」、「國務院體制改革辦公室」、「國務院經濟調整辦公室」、「國務院農業機械化領導小組」、「國務院旅遊工作領導小組」、「國務院環境保護領導小組」、「國務院知識青年領導小組」等等。另外，「國務院」爲了執行一些不屬於行政業務的工作，也設立了一些附屬機構。這些機構的性質，從表面上來看，並不是偽國務院編制內的機構，但它的業務是受「國務院」指導或監督，這類機構計有：「中國國際信託投資公司」、「對外經濟貿易仲裁委員會」等四十五個。

從中共「國務院」機構增設的過程，顯示了一個明顯的特色，即添設的機構，大部份與經濟方面有關，此乃是採行「計劃經濟」制度所必然造成的後果。

至於地方基層的單位，在「上下對口」的原則下，勢必隨着「中央」單位的增加而增加，同時基層每一個單位，都以「大而全」、「小而全」的方式在發展，其增添的部門比「中央」更多，這種情形甚至迄今仍然存在。一九八二年八月十一日的「人民日報」曾發表了一封題名爲「防止工業公司『政府化』」的「來信」，指出近年來所出現的一些「工業公司」都呈現一個突出的問題：這些公司都像「小而全的政府」，除了管人、財、物、產、供、銷以外，還有名目繁多的社會任務，如血防、計劃生育、愛國衛生、人防、武裝、保衛、招生、婦女、文體等工作。「公司」黨委辦公室直接「應付」的上級或同級單位就有二十九個，

愛國衛生、人防、武裝、保衛、招生、婦女、文體等工作。「公司」黨委辦公室直接「應付」的上級或同級單位就有二十九個，

平均每天收到文件、簡報、會議通知等二十份以上。而且這類公司「政府化」的傾向，帶有普遍性。④僅是一個「公司」就需擔負如此繁雜的工作，為應付這些事務，人員的增加勢屬不可避免，更遑論其他的部門了。

此外，中共採取「只能上，不能下」、「只能在朝為官，不能在鄉為民」的「職務終身制」，亦是機構日益膨脹的重要原因，在「論資排輩」的晉升制度下，隨着時間的發展，共幹的「資歷」越來越高，為了安插這些人，只好新設機構，以滿足他們的權力慾和物質方面的享受。

總之，在一個權力高度集中的極權社會裏，實行「計劃經濟」體制，而且人事制度也不健全，缺乏考核、監督、罷免、退休等制度，機構的臃腫和冗員的充斥，是無可避免的現象。

五、借精簡之名行整肅之實

鄧派目前之所以在此時進行這次機構的精簡，除了表面上是為挽救中共的危機，有其非進行不可的客觀形勢之外，還有想借機構精簡之名，實質上從事一次排除異己，以鞏固自己權力地位的主觀意圖。

由於中共自一九二一年七月建黨以來，黨內派系林立，呈現着「明有山頭，暗有礁」的狀態，派系彼此互鬪的情形，有如「鴨子游水，暗使勁」，這種現象反映在中共黨史上的十次大鬪爭及難於勝數的暗鬪。毛澤東公然承認「共產黨的哲學就是鬪爭的哲學。……不過鬪爭形勢，依時代不同而有所不同罷了」，且表示「黨內鬪爭反映了社會上的階級鬪爭」，認為「在中國，在我黨，這一類鬪爭，看來還得鬪下去，至少還要鬪二十年，可能要鬪半個世紀，總之要到階級完全滅亡，鬪爭才會止息」。④可見中共黨內的權力鬪爭無時無刻都在進行着，其間僅是呈現和風細雨和狂風暴雨之別而已。

為鞏固自己的權力地位，中共當權派的一貫作風就是對異己派份子竭力予以打擊，要說明此次中共進行的機構精簡運動，是鄧派剷除異己的一次大整肅，需要略述「四人幫」被捕後，中共黨內權力鬪爭的形勢。

一九七六年十月初，華國鋒、葉劍英等人拉攏了掌握「八三四一」部隊的汪東興和「北京軍區」司令員陳錫聯，以迅雷不及掩耳的方式，一舉將江青、張春橋、王洪文、姚文元四人加以逮捕，華國鋒依毛澤東的「你辦事，我放心」的「六字真言」而登上中共「黨主席」和「中央軍事委員會主席」的寶座，他雖身兼兩個「主席」，同時還擔任偽國務院「總理」，然其權力基礎甚

④ 人民日報，一九八二月十一日。
毛澤東，「機關槍和迫擊炮的來歷及其他」（一九五九年六月十六日），「毛澤東思想萬歲」第二輯，一九六七年，頁二七七。

爲脆弱，尤其和共軍缺乏淵源，因此只好以毛澤東的靈牌作爲護身符，拋出「凡是毛主席作出的決策，我們都堅決維護，凡是毛主席的指示，我們都始終不渝地遵循」的「兩個凡是」的主張，處處學習毛澤東的作風，甚至一度連髮型也不例外，搞了一個「洋躍進」，爲防止其權力地位受到挑戰，竭力阻止鄧小平的復出，故繼續支持「批鄧反右」運動。

然「四人幫」被捕，既否定了「文革」，則在「文革」期間被打擊的中共老幹部包括鄧小平的復出，勢成必然之勢，同時鄧小平在中共黨政軍過去的經歷，亦非華國鋒所能比擬，終在鄧小平一九七七年四月十日寫給華國鋒的第二封信，承認他「在一九七五年間領導國務院的工作之中有缺點和錯誤」^④的前提下，而於該年七月十六日至二十一日之中共中央「十屆三中全會」中，一致決定「恢復鄧小平同志中共中央委員、中央政治局委員、常委、中共中央副主席、中共中央軍委副主席、國務院副總理、中國人民解放軍總參謀長」的職務。^⑤

鄧小平復出後，一方面積極繼續平反在「文革」被打擊的中共老幹部的工作，並以所控制的宣傳工具，對依附華、葉的「餘黨」大張撻伐，調整了「北京軍區」和衛戍區的領導班子，罷免了中共中央的「組織部長」郭玉峰；另一方面則發動對所謂「毛澤東思想」的重新評價工作，以動搖以華國鋒爲首的「凡是派」的基礎，經一年多的部署，鄧派終在一九七八年十二月的中共「十一屆三中全會」取得了勝利，隨即提出「實踐是檢驗真理的唯一標準」和「解放思想」的口號，繼續對「凡是派」窮追猛打，直到一九八〇年二月底的中共「十一屆五中全會」，將汪東興、陳錫聯、紀登奎和吳德的「小四人幫」排擠於「政治局」之外。自此，華國鋒在中共黨內的決策機構中，除葉劍英還予以撐腰外，已成爲「孤家寡人」的「光棍司令」，任由鄧派予以宰割，於是先被剝奪爲國務院「總理」的職位，而由鄧派重要成員的趙紫陽所取代，繼而在一九八一年六月二十七日至二十九日所召開的「十一屆六中全會」，他所擔任的中共「黨主席」和「中央軍委主席」的職位，亦分別由鄧小平長期親信的胡耀邦和鄧小平本人所取代，而被降爲排名爲最後的第六名中共黨的「副主席」。

經一曲折的發展，鄧小平固然能從復出到掌權，且其派系終控制了中共中央，然而在地方基層方面却遭遇不少阻力，因在「文革」期間，「四人幫」以「突擊方式」招收的新黨員，人數高達一千八百萬之衆，幾乎佔了目前中共三千九百萬黨員的一半，這一大批人絕大多數都與「四人幫」有千絲萬縷的關係，被鄧派視爲「四人幫」的餘黨，成爲鄧派清除的主要對象，因此對鄧派的政策基本上是採取抵制的態度。這種抵制的情緒，可從一九八一年九月二十二日「人民日報」所發表的一篇題名爲「好經爲什

④「中共中央第十五號文件簡要（一九七七年五月三日）——鄧小平改革華國鋒的兩封信」，載於司馬長風著，「鄧小平復職始末」，波文書局出版，一九八〇年八月初版，頁一八四。

⑤中國共產黨第十屆中央委員會第三次會議公報（一九七七年七月二十一日），引自同前註，頁一八五。

麼噏歪了」④的短文中顯示出來。

這篇短文開頭表示：「俗語說，歪嘴和尚唸不了好經。在我們的生活中，黨和政府有許多正確的號召和規定，是可到了某些單位，某些人那裏，却大大地走了樣」。文中舉了兩個例子，一是說，自中共提倡「五講四美」（即：講文明、講禮貌、講衛生、講秩序、講道德。心靈美、語言美、行為美、環境美）之後，由於「四美」之中有一項叫「環境美」，於是中共的一些單位和領導幹部，就紛紛「大興土木」，趁機翻修俱樂部，一些粉刷油漆本來變好的，也重粉重飾，甚至還有一些單位，為領導幹部大肆修繕住宅。

另一事例是，胡耀邦在「十一屆六中全會」躍升中共「黨主席」後，接着在一九八一年七月一日中共建黨六十週年的紀念會上發表了「講話」，在「講話」中曾表示，中共黨的工作，好比登泰山，現在才登到「中天門」，前途還要爬過三個「十八盤」，才能登上「南天門」，而後到達頂峰的「玉皇頂」。胡耀邦的這篇「講話」，照例被中共作為其黨內的學習文件，而發到黨的各級組織中。但在學習的過程，却走了樣，有些單位「為了領會中央領導同志的講話精神」，於是紛紛組織幹部和職工去「集體登泰山」，在這股「登山」的浪潮下，以致一時泰山腳下「車輛熙攘」起來，造成了交通擁塞，也給當地在食宿方面帶來了不少的煩惱。

無疑地，該文所謂的「好經」是指鄧派在「十一屆三中全會」以後所推行的政策，而「歪嘴和尚」則是指中共基層單位的幹部，當然目前鄧派的政策、路線並不見得就是「好經」，可是這種現象却顯示了鄧派的政策、路線，在地方基層單位遭到嚴重抵制的情形。

鄧派為了貫徹其路線、方針和政策，勢必非將在基層單位的這一大批「歪嘴和尚」清除不可，於是乃借此「機構精簡」之名，企圖在中共黨內進行一次大的整肅運動，這種意圖在一九八二年四月二十一日「人民日報」所發表的這篇題名為「必須堅持選拔幹部的德才兼備原則」⑤的「評論員」文章中，已很露骨地顯示出來。

這篇文章指出，目前鄧派選拔幹部採取以下兩個標準：一是「文革」時期的表現如何？另一是對「十一屆三中全會」以來，鄧派所推行的路線、方針和政策所表現的態度如何？以決定其去留。認為「『文化大革命』對是每一個幹部都是極其嚴峻的考驗。看一個幹部的政治表現、政治品質，離不開『文化大革命』這段歷史，離不開考察他們在那場政治鬥爭中幾個關鍵時刻的表現」，因此強調「那些跟隨林彪、江青一伙『造反』起家的人、幫派思想嚴重的人和打砸搶份子，現在還佔據領導崗位的」，必須

④ 人民日報，一九八一年九月二十二日。
⑤ 人民日報，一九八二年四月二十一日。

堅決撤下來，更須防止這「三類份子」，乘此次機構改革，混入領導班子，如果對這件事情麻痺大意，無異提供他們捲土重來的機會，就會「後患無窮」。

至於在「文革」時期雖然沒有什麼問題，甚至表現相當「好」的幹部，但對「十一屆三中全會」以來的路線、方針和政策抵觸很大，採取抵制的態度，如果加以選拔，也顯然是不適當的。所以「十一屆三中全會」以來的路線、方針和政策，就成爲判斷幹部「在政治上是否可以信賴的更重要的依據」。

除這兩個標準之外，該文還舉出一種人必須絕對要加以清除，那就是「近幾年來在政治上嚴重破壞黨生活準則的人，在經濟上嚴重違法亂紀的人，絕對不能提上來，一個也不能提上來，已經在領導崗位上的必須撤下來」，因爲這種人「在政治上不堪信任」。

由此顯示，目前鄧派選拔幹部的標準，雖強調「德才兼備」的原則，然實際上完全是以對鄧派政策是否擁護而定，因所謂「三中全會」以來的政策、路線和方針，是鄧派在該次會議取得優勢後所推出的，凡是擁護鄧派的，即使是不學無術的人，仍有當幹部、躍居高位的可能；反之，即使是有真才實學者，因和「四人幫」有所牽連，或是未積極表示支持鄧派的政策，則就會被排除於領導圈子之外。從鄧派這種選幹標準及目前實際進行的各項精簡措施，反映了此次中共精簡機構的實質，乃是中共黨內另一次的大整肅，其目的無非在於鄧派企圖借此以排除異己，進而鞏固其權力和地位，保證其政策能長久繼續推行。

六、中共精簡機構的步驟

中共此次精簡機構在今年內是以僞國務院爲主要重點，至於基層方面只限於中共中央所指定的地區爲限，其餘的地區將移至明年實施。其實，中共僞國務院機構的精簡工作醞釀已久，早在「十一屆三中全會」後，即曾發出「指示」，要求撤銷一些不必要的臨時機構，各地方亦根據「指示」，對「文革」以來，尤其是過去幾年所設的許多臨時辦事機構，進行清理和整頓，將一些重複設置或工作已結束的臨時機構予以撤銷，同時把許多臨時調用的幹部，遣返原單位，此一工作曾持續到一九八〇年上半年。然因干擾多、困難大，甚至出現假典型，以致並未搞好，半途而廢。^④

於是，中共乃改變策略，企圖從領導體制和幹部制度的改革着手，以解決機構臃腫問題，一方面要求廢除領導幹部職務終身制，實施離、退制度，迫使一些不能堅持工作八小時的老幹部離退；另一方面假借克服官僚主義，避免權力過份集中，要求按黨政

④ 李鼓，前稿文，頁五六。

分離原則，調整領導班子。一九八〇年九月十日僞「五屆人大三次會議」通過華國鋒辭掉「總理」職務和接受鄧小平、李先念、

制，實施離、退制度，迫使一些不能堅持工作八小時的老幹部離退；另一方面假借克服官僚主義，避免權力過份集中，要求按黨政

分離原則，調整領導班子。一九八〇年九月十日偽「五屆人大三次會議」通過華國鋒辭掉「總理」職務和接受鄧小平、李先念、陳雲、徐向前、王震、王任重等六人辭去「副總理」職務，同時解除陳永貴的「副總理」職務，而任命楊靜仁、張愛萍、黃華三人為「副總理」，^④使偽國務院「副總理」的人數從十九人減為十三人，此乃偽國務院機構精簡之始。

此後，趙紫陽即根據鄧小平的指示，積極部署精簡機構，研究實施的步驟，而在一九八一年十一月三十日至十二月一日，向偽「五屆人大第四次會議」以「當前的經濟形勢和今後經濟建設的方針」為題作「政府工作報告」，宣稱機構的精簡工作將「從國務院各部門首先做起，進行機構改革，限期完成」，「在政府機構的改革中，國務院各部門將做較大的裁減合併，人員將盡量精簡，領導幹部將有較大的變動」，同時，「要用行政立法明確規定國務院和地方各級政府的各部門的職責權限，以及各個行政機構內部的各個組織和工作人員的職責範圍」，^⑤顯示了偽國務院機構精簡的全面方式。

接着，趙紫陽又在一九八二年三月二日在「第五屆人大常務會第二十二次會議」上，作了「關於國務院機構改革問題的報告」，^⑥透露了以下國務院精簡機構的具體步驟：

1. 在偽國務院本身的領導體制方面：

a 減少「副總理」人數，由現有的十三名，減為二名。

b 增設國務委員，其職位相當於「副總理」級。一部份兼任部長或委員會主任，一部份為專職委員。他們受「總理」或國務院常務會議委託負責某些方面的工作和重要的專項任務，在對外事務中經「總理」委託可代表「總理」進行重要活動。

c 設國務委員，由「國務院」總理、副總理、國務委員和秘書長組成「國務院常務會議」，國務院常務會議是國務院的日常領導工作機構，在總理主持下，負責討論國務院職權範圍內的各項重要工作進行領導和決策。

2. 在偽國務院各部、委和直屬機構、辦公機構的設置方面：

a 根據重疊的機構撤銷、業務相近的機構合併的原則，擬將現有的九十八個部、委、直屬機構和辦公機構，裁減、合併為五十二個左右。其中，部、委由五十二個裁併為三十九個，直屬機構由四十一個裁併為十個，辦公機構由五個裁併為三個。

④ 人民日報，一九八〇年九月十一日。

⑤ 趙紫陽，「當前的經濟形勢和今後經濟建設的方針」——一九八二年十一月三十日和十二月一日在第五屆全國人民代表大會第四次會議上的政府工作報告，載於人民日報，一九八一年十二月十四日。

⑥ 同註⑤。

b 將現有臨時性的領導小組、辦公室、委員會等各種非常設機構四十五個，絕大部份都要撤銷，其工作由各有關部、委承擔。

c 將現有的四萬九千名工作人員，裁減為三萬二千人，精簡三分之一左右。

3. 在各部、委的組建方面：

a 進一步加強「國家計劃委員會」的工作。

b 重新組建「國家經濟委員會」，並擴大其職權和業務範圍，統一負責國民經濟年度計劃執行情況的督促檢查，農業、工業、基本建設、鐵路交通、財政金融、內外貿易各部門當年經濟技術活動中需要組織協調的事項，組織實施當年的經濟體制改革工作。

c 撤銷現有的國家農業委員會、國家機械工業委員會、國家能源委員會和國務院財貿小組，它們主管的業務一部份由重新組建的國家經委負責，一部分劃歸有關的部。

d 撤銷現有的國家基本建設委員會，它主管的業務分別劃歸新組建的城鄉建設環境保護部、國家經委和國家計委。

e 減少國家科學技術委員會的職權和業務範圍，將科學技術規劃和生產技術工作分別劃歸國家計委和國家經委，專門負責研究科學技術政策，會同國家計委和國家經委提出的重大科學技術研究課題，組織協調科學技術力量進行攻關。

f 將國防工業辦公室和國家科學技術委員會合併，統一管理國防工業的科研試驗和生產工作。

至於精簡機構的實施程序和後續工作，趙紫陽在「報告」中的「提請批准和任免的事項」此項，亦曾提起，茲分別說明如下

1. 實施程序

a 國務院本身要分期分批進行精簡，已強提出精簡方案的單位，待「人大常委會」批准後，立即付諸實施，還要繼續作後續工作。尚未提出精簡方案的單位，須待方案研定後，再由「國務院」分批送請「人大常委會」審議。

b 要從上而下的逐級精簡，各省、市、自治區的機構改革，除個別條件比較成熟的地區經「國務院」批准，可以在適當時機進行試點外，一律從明年開始。

2. 後續工作

在機構精簡後，還要進一步研究各部門上下左右之間的工作關係，訂出切實可行的規章制度。這種種工作關係包括「國務院」各部、委之間的關係；各部、委同各省、市、自治區政府及其所屬廳、局之間的關係；行政組織同經濟組織之間的關係；以及政府機構管理企業事業單位的方式等。

由於中共此次「國務院」機構的精簡是採取分批分期的方式進行，首先是由「副總理」的人數和十二個單位的減少和裁併開

各部、委之間的關係；各部、委同各省、市、自治區政府及其所屬廳、局之間的關係；行政組織同經濟組織之間的關係；以及政府機構管理企業事業單位的方式等。

由於中共此次「國務院」機構的精簡是採取分批分期的方式進行，首先是由「副總理」的人數和十二個單位的減少和裁併開始。有關「國務院」目前精簡所屬機構具體進行的情形，筆者在所撰「剖析中共國務院機構改革工作」^①一文中，曾作了詳盡的說明，茲引述如下：

1. 中共國務院本身的改組情形

在這次改組以前，國務院原有總理一人，副總理十三人，秘書長一人，他們分別是：

總理：趙紫陽

副總理：萬里、余秋里、耿飈、方毅、谷牧、康世恩、陳慕華、薄一波、姚依林、姬鵬飛、楊靜仁、張愛萍、黃華。

秘書長：杜星垣

經過這次機構改革以後，國務院設有總理一人，副總理二人，國務委員十人，秘書長一人，組成國務院常務會議，作為國務院日常理作的集體領導機構。他們分別是：

總理：趙紫陽

副總理：萬里、姚依林

國務委員：余秋里、耿飈、方毅、谷牧、康世恩、陳慕華、薄一波、姬鵬飛、黃華、張勁夫。

秘書長：杜星垣

上述人事調整，除趙紫陽外，僅萬里、姚依林二人繼續留任國務院副總理，杜星垣繼續留任國務院秘書長；其餘十一名原任國務院副總理均被解除副總理職務。表面上，國務院本身副職過多的缺點，已經有所改善。

其實新任十名相當於副總理級的國務委員，有九名係由副總理轉任，僅張勁夫一人為新人；而在這十人中，專任國務委員僅有余秋里、谷牧、康世恩、姬鵬飛四人，其餘多仍兼任國務院所屬各部、委的部長、主任或副主任，如耿飈繼續兼任國防部長、方毅繼續兼任國家科學技術委員會主任、陳慕華兼任對外經濟貿易部長、薄一波兼任國家經濟體制改革委員會副主任、黃華繼續兼任外交部長、張勁夫兼任國家經濟委員會主任。職權並未明顯削弱。顯見國務院集體領導機構本身，變動並不很大。

總之，中共國務院原任十三名副總理中，僅楊靜仁、張愛萍二人被排除於國務院集體領導行列，前者近升任中共中央統戰部長及專任國家民族事務委員會主任；後者回任軍職，統籌國防工業辦公室和國防科學技術委員會的合併組建工作，實際並未遭到精簡裁退。由此可見，這次國務院調整副總理人事，與中共五屆人大三次會議中，陳永貴被整肅的情況，固然有所不同；和華國

^① 參見，前編文，頁六〇—六二。

鋒、鄧小平、李先念、陳雲、徐向前、王震、王任重等辭卸國務院總理、副總理的性質，也有極大差異。

2. 中共國務院所屬各部委裁併情形

中共國務院原有五十二個部、委，四十一個直屬機構，五個辦公機構，以及四十五個臨時性的領導小組、辦公室、委員會等非常設機構。這次裁併、組建工作，主要是以五十二個部、委為主，旁及若干直屬機構。分爲兩批進行：第一批將十二個部、委，裁併組建爲六個，另增設國家經濟體制改革委員會；第二批將其餘四十個部、委，連同十九個直屬機構，裁併組建爲三十四個部、委。茲按其性質分述如下。

(一) 維持部、委建制不動的單位有二十九個，其中有二十四個保持原有名稱，五個更改原有名稱：

(1) 保持原有部、委名稱的單位有外交部、國防部、國家計劃委員會、國家科學技術委員會、國家民族事務委員會、公安部、民政部、司法部、財政部、中國人民銀行、林業部、冶金工業部、煤炭工業部、石油工業部、化學工業部、紡織工業部、輕工業部、鐵道部、交通部、郵電部、教育部、衛生部、國家體育運動委員會、國家計劃生育委員會等二十四個部、委。

(2) 更改原有部的名稱的單位有以下五個：

- a 將原地質部更名爲地質礦業部；
 - b 將原第二機械工業部更名爲核工業部；
 - c 將原第三機械工業部更名爲航空工業部；
 - d 將原第五機械工業部更名爲兵器工業部；
 - e 將原第七機械工業部更名爲航天工業部。
- (二) 經過裁併的部、委有二十三個，直屬機構有十八個。其中有九個部、委合併爲三個部；有十三個部、委連同十四直屬機構合併爲六個部、委；有四個直屬機構合併爲一個部；有一個部被撤銷：
- (1) 由部、委自行合併而成的單位有商業部、對外經濟貿易部和水利電力部。其合併情形是：
- a 將原全國供銷合作總社與糧食部撤銷，併入商業部；
 - b 將原進出口管理委員會、對外貿易部，對外經濟聯絡部及外國投資管理委員會撤銷，合併爲對外經濟貿易部；
 - c 將原電力工業部及水利部撤銷，合併爲水利電力部。
- (2) 由部、委和直屬機構一起合併而成的單位有國家經濟委員會、農牧漁業部、城鄉建設環境保護部、機械工業部、電子工業部和文化部。其合併情形是：

計量總局、專利局等三個直屬機構撤銷，合併入國家經濟委員會。

a 將原國家農業委員會、國家機械工業委員會、國家能源委員會、建築材料工業部等四個部級單位和國家標準總局、國

a 將原國家農業委員會、國家機械工業委員會、國家能源委員會、建築材料工業部等四個部級單位和國家標準總局、國家計量總局、專利局等三個直屬機構撤銷，合併入國家經濟委員會。

b 將原農業部和農墾部兩個部，以及國家水產總局一個直屬機構撤銷，合併為農牧漁業部。

c 將原國家基本建設委員會一個部級單位，和國家城市建設總局、國家建築工程總局、國家測繪總局等三個直屬機構撤銷，合併為城鄉建設環境保護部。

d 將原第一機械工業部和農業機械部兩個部，以及原屬第一機械工業部代管的國家儀器儀表工業總局，國家機械設備成套總局兩個直屬機構撤銷，合併為機械工業部。

e 將原第四機械工業部一個部、和國家廣播電視工業總局，國家電子計算工業總局二個直屬機構撤銷，合併為電子工業部。

f 將原對外文化聯絡委員會一個部級單位，和國家出版事業管理局、國家文物事業管理局、外文出版發行事業局等三個直屬機構撤銷，合併入文化部。

(3) 由直屬機構合併而成的單位有勞動人事部，是將原國家勞動總局、國家人事局、國務院科學技術幹部局和國家編制委員會等四個直屬機構撤銷合併而成。

(4) 撤銷原第六機械工業部一個部，未併入其他各部、委的建制裏面。

(5) 新增設兩個部級單位，有一個係由辦公機構擴編而成；有一個係由直屬機構擴編而成：

(1) 撤銷原國務院體制辦公室，新設國務院經濟體制改革委員會。

(2) 撤銷原中央廣播事業局，新設廣播電視部。

綜上所述，中共國務院原有五十二個部、委，基本上繼續維持部、委建制者，多達二十九個；合併其他部、委或直屬機構，擴大業務範圍者有國家經委、商業部、文化部等三個部、委；其餘二十個部、委，均遭裁撤，除六機部改為企業單位（中國船舶工業總公司）外，均已併入其他部門。其中僅全國供銷合作總社在其行政機構併入商業部後，仍以原有名稱，改為羣衆組織，繼續活動。

而新設立之九個部、委中，除國家經濟體制改革委員會和廣播電視部外，其餘對外經濟貿易部、農牧漁部、水利電力部、城鄉建設環境保護部、機械工業部、電子工業部、勞動人事部等七個部，均為有關部、委和直屬機構合併而成的機構。

對於偽國務院十二個先行改革的單位實施精簡後的次級單位人員數目，趙紫陽在其「報告」中亦透露「部內的司、局級行政機構由一百八十個減到一百一十二個；機關工作人員的編制，由原有的八千六百九十三人，減到五千八百六十四人，減少百分之

七月十六日「人民日報」即曾透露了一起「四人幫」餘黨的活動，該事件是：④

一九八二年一月間，河北省肥鄉縣召開黨員代表大會，在縣委開始部署選舉工作以後，該縣棉麻公司副經理王海波、副縣長路國大就秘密串連，糾合一些人，用「文化大革命」中那套破壞組織紀律的辦法進行活動。他們張貼大字報，顛倒黑白，混淆是非，誣陷不合他們心意的縣委，並投寄恐嚇信，進行人身攻擊。在黨代表會選舉的頭天夜裏，他們又在大街上散發匿名的「公開信」，挑撥離間本地幹部和外來幹部的關係。在黨代會召開前和會議期間，這些人還多次擺酒場，進行拉票活動，要代表按照他們的意志投票。選舉結束後，他們又化名貼出大字報，對他們認為不滿意的當選者進行蠱惑人心的煽動，公開提出要為已被免職的前任縣委書記「平反」。製造這一嚴重事件的為首份子，主要是在「文化大革命」中造反起家、粉碎「四人幫」後失權失勢不肯甘心的人，幫派思想嚴重的人，以及近年來以權謀私受到處理後心懷不滿的人。他們在「文化大革命」中並不都是同「派」，但在這次黨代表大會選舉中，為了各自的利益却糾合到一起了。

爲了這起事件，同日「人民日報」還發表了一篇題名為「嚴禁在民主選舉中搞非組織活動」的「評論員」文章，該文首先強調類似此一政治事件「並非絕無僅有，只此一例」，在各地出現的此種事件，雖然背景和具體情節不同，但是却有以下幾點相似之處：

其一、搞非組織活動的主要人物，多是一些「文化大革命」中有嚴重問題未受到應有處理的人，對粉碎「四人幫」後自己表撤職、降職心懷不滿的人，幫派思想嚴重至今沒有醒悟的人，近年利慾熏心，違法亂紀的人。這些人在「文化大革命」期間並不是「同派」，但因臭味相投，利害一致，在新形勢下爲了各自的需要搞到一起了。

其二、他們所用的手法，都是打着要「民主」的旗號來破壞社會主義民主。他們沿用「文化大革命」中使用的技倆，當面一套，背後一套，秘密串連，拉幫結伙；散發傳單，張貼大字報，顛倒黑白，蠱惑人心；鼓吹狹隘的地域觀念，利用宗族情緒或民族情緒，掩蓋少數人極端自私自利的派別活動；投寄匿名信，對他們所反對的幹部進行咒罵；用「錢作馬」、「酒爲軍」和「封官許願」等手段誘人上鉤，給自己拉選票，甚至非法開列「組閣」名單，強迫代表在選票上劃圈。

其三、他們的目的，都是向黨和人民爭奪權力，企圖把大多數幹部和羣衆所擁戴的好同志搞臭、趕走，而把能爲他們謀私利的人捧上台。

由此一事件和「人民日報」這篇「評論員」文章的內容，已十分明顯地顯示，「四人幫」的餘黨目前已在大陸各地秘密串連，暗中相互已在拉幫結派，對鄧派政策進行抵制，勢將形成一股不可忽視的力量，他們抵制鄧派的活動，將隨着精簡機構明年在

④ 人民日報，一九八二年七月十六日。

地方基層實施時，而日益顯現出來。

這次中共精簡機構的另一主要目的就在於要老幹部讓位，退居「第二線」去當「顧問」，但因在共產制度下，有了權力就有了一切，而且隨職位而來的特權太多了，不但使他本人在衣、食、住、行、育、樂方面，享受難以勝數的物質利益，在精神方面也經常被拍馬奉迎，同時其親友也因此而惠及，一旦他離開了工作崗位，則這一切特權將隨之而消失，為維護這些特權，老幹部也拒不讓位。一九八〇年八月三日彭真在「幹部輪訓班」上所發表的這篇「關於整頓幹部隊伍」的講話中，即對目前中共老幹部的心態有所透露：^⑤

彭真指出中共的老幹部都有一種概念，認為說吃了苦，立過大功，現在拿的報酬就豐富，「特權」就要多點。所以一聽到要廢除「幹部終身制」，在幹部隊伍中就起了很大震動，特別是有一些老幹部情緒上很有些抵觸，有的認為幹了一輩子革命，好不容易當了領導不給自己的親屬留點餘蔭它不白幹了；有的老幹部當領導慣了，發號施令變成了一種嗜好，一聽退休就發抖；還有一種人，說在「林彪集團」、「四人幫」為害時吃了大虧，現在應該多幹它幾年，把以前的損失彌補起來。

中共的老幹部既存有此種心態，則他們必然戀棧職位，因此除了幾名作為樣板的老幹部，自動申請退休者外，其餘的人都拒不讓位，並以各種理由作為他們拒不讓位的借口，一九八二年三月五日「人民日報」所發表的這篇題名為「試論『到底』」^⑥的文章中，即顯示上述情況。該文表示目前有許多老幹部，以「革命到底」為名，拒絕讓位，認為既然要他們「革命到底」，就必須終身給他們一個職位，否則便會違背他們入黨的終身為黨獻身的誓言，使他們無法「革命到底」。這種情況已很明顯表現老幹部不肯退居「第二線」。

另外，在「文革」期間，固然有些老幹部遭到「四人幫」的打擊，但也有一些老幹部依附了「四人幫」而保持權位，他們目前還位居要津，既然他們過去受惠於「四人幫」，而現在要他們清除「四人幫」餘黨，自然會工作不力。這種現象亦可從一九八二年「紅旗」雜誌第四期所發表的這篇題名為「振作精神，搞好黨風」的「編輯部」文章中顯示出來，該文認為粉碎「四人幫」已經有五年多了，三中全會也過了三年多了，為什麼黨風沒有根本好轉呢？原因可歸納為以下四點：

第一、對情況不大了解。不少黨委不大了解情況。你那裏究竟有什麼問題？發現沒有？查過沒有？心中無數。有些黨委，發現問題不但不查，相反的，却總是幫着下面幹部講好話。說什麼他那裏工作確實難做，確實有許多實際困難等等，大事化小，小事化了。

^⑤ 彭真，「關於整頓幹部隊伍講話」（一九八〇年八月三日），載於「共匪原始資料彙編」第二十四號，重要匪首講話專輯，國防部總政治作戰部編印，中華民國七十二年元月卅一，頁二八六。

^⑥ 人民日報，一九八二年三月五日。

第二、有些同志頭腦不清醒，方向不明確。抓黨風，却搞成了只抓特殊化。一九八二年一月十六日出版，頁一一二。

第三、有些同志方法不對。就是說，沒有發動羣衆。

第四、領導機關，首先是中央各部委和省市兩級，一些同志決心不夠大。總是說，這件事情困難重重，辦不了，算了吧，慢慢來。^⑦

這些領導共幹之所以採取如此消極的態度，可能是他們過去和「四人幫」有所牽連，或者本身也不是一個身無污點的「清醒馬克思主義者」。既然如此，怎能冀望他們積極去搞好「黨風」工作呢？

至於要將經濟上的貪污犯罪份子，借此次的精簡機會而完全排除於中共黨外，更是困難重重。因爲在目前三千九百萬的中共黨員之中，已找不到一兩萬身無污點的人，而且中共黨內的派系，盤根錯節，上下勾結，連成一氣，形成了「官官相護」的現象，查處起來何等不易。同時中共的「解放軍報」亦曾撰文指出共幹從事經濟犯罪的活動，具有以下五大特點：^⑧

(一)「經濟犯罪的面廣」：「幾乎各省、市、自治區都出現了經濟犯罪活動。其中，不僅有商業、生產部門的人，還有其它事業單位、機關團體、學校和科研機關的人，也有少數部隊人員」。

(二)「大案要案數目多，金額高，手段惡劣」：「犯罪(所得)金額動輒在萬元以上，甚至數以十萬、百萬元計，觸目驚心」。

(三)「黨員幹部利用職權，支持、縱容和直接參與」：「他們把黨和人民給予的權力，當作資本和保護傘，貪贓枉法，謀取私利」。

(四)「內外勾結」：「黨員幹部、企業事業人員，同社會上的不法分子臭味相投，串通一氣……裏應外合」。

(五)「經濟上的犯罪活動」同文化滲透、思想腐蝕等交織在一起：「隨着走私販私活動的泛濫，一批(外來的)反動、黃色、下流的書刊、錄音錄像製品，也流了進來，嚴重腐化了人們的靈魂，敗壞社會風氣」。

另在一九八二年「紅旗雜誌」第四期所發表的這篇題名為「領導幹部違法犯罪要從嚴處理」^⑨的「評論員」文章中，對於中共黨員幹部貪污腐化的情形及難於揭發的原因，亦作了深刻的分析。該文指出，犯罪的共幹各自有其堅固的保護傘，阻力很大，認爲「阻力主要是來自上邊。當然下邊也會有很大的阻力。領導幹部違法犯罪，下邊總要有人參與，有的是幫着幹，有的是跟着幹，而且有的領導幹部就是被他下邊的犯罪份子拉下水的。他下邊的這些人，不能不給查處工作設置障礙，甚至會出現捨車馬保

⑦ 「振作精神，搞好黨風」，載於「紅旗」雜誌(半月刊)一九八二年第四期，總第三九二期，一九八二年二月十六日出版，頁四。

⑧ 引自「重要敵情彙報」第五三三號，中央委員會大陸工作會編印，中華民國七十七年八月二十五日，頁四一五。

⑨ 「領導幹部違法犯罪要從嚴處理」，載於「紅旗」雜誌(半月刊)，一九八二年第四期，總第三九二期，一九八二年二月十六日出版，頁六十八。

將帥的情況」，因此，有些人主張「此次從寬，下不為例」；有些想做「老好人」，怕得罪人，使「有些重大案件長期不做處理，或者處理不下去」。

此外，中共黨內變動不居的鬭爭形勢，亦使進行這「兩件大事」產生不少的阻力，一九八二年第二期的「紅旗」雜誌，在這篇題名為「進步勢力必然戰勝腐朽勢力」^⑥的文章中，即表示當前中共黨內還有人「對『四人幫』會不會『東山再起』、『捲土重來』，表示種種憂慮」，於是中共黨內就有人對選拔幹部採取「降低選拔人才的政策要求」，提出「宜寬不宜嚴」的主張，對打擊經濟犯罪的工作，亦提出「下不為例」的原則，以便兩面討好，防止萬一權力鬭爭的形勢一旦有變，亦能保持其權力與地位。由以上的分析，顯示鄧派所要進行的這「兩件大事」，阻力甚大，困難重重，能否順利進行，實令人感到懷疑。

八、結 論

中共竊據大陸後，由於共產黨的本質，事實上已形成一個龐大的官僚特權階級，經三十餘年來的演變，在「一黨專政」下，既缺乏健全的制度，對幹部亦無考核、監督及退休的規定，於是隨着管理事務的日益增加，使機構和人員的數目不斷膨脹，至今已腫脹到非「放血減肥」的嚴重地步。官僚主義作風、工作效率的低落，無論在大陸內部或在國際事務方面，都已到了「令人無法容忍」的地步，加上共幹貪污腐化案件多如牛毛，使中共黨風敗壞到事關其「生死存亡」的問題，這種客觀的形勢，促使鄧派非作改革不可。

同時鄧派又可借着「克服官僚主義，提高工作效率」這種「冠冕堂皇」之名，進行對異己派系份子的打擊，以達其鞏固權力地位，保護其政策路線的推行的主觀願望，故一再地強調無論阻力再大，亦非堅決進行不可。

然而，問題即在於能否順利進行這兩項工作，正如共產黨經常所說的，客觀形勢的發展不以主觀的意志而移轉，由於這兩項工作打擊的面太廣，牽涉的人又多，如果鄧派真有決心要進行打擊經濟犯罪，以貪污的共幹幾乎遍及所有的黨員、幹部，則鄧派非重行組織另一新黨不可。精簡機構、裁汰冗員，鄧派如何安排那一大批只靠嘴皮謀生，身無一技之長，知識水平又低的人員，亦是一大问题。這些難題非鄧派短期之內所能解決，目前為國務院的精簡工作，從表面上似乎尚能順利進行，其因可能是鄧派掌握了被撤換下來人員的黑材料，使這批人無法公然採取抵制行動。然而，在基層方面，「文革」時期加入中共的黨員都與「四人幫」有所牽連，他們目前大多擔任地方的領導幹部，為了自保，現在已秘密串連，暗中拉幫結派，以增強明年機構精簡在地方

⑥ 見「進步勢力必然戰勝腐朽勢力」，「紅旗」雜誌（半月刊），一九八二年第二期，總第三九〇期，一九八二年一月十六日出版，頁一一二。

基層推行時的抵制力量。因此，大陸形勢的發展，明年將是甚為重要的一年。

同時，共軍的態度對鄧派政策的推行亦有相當重大的影響力，由於鄧派對「毛澤東思想」的重新評價，導致共軍思想的混亂，引起共軍的不滿，在農村推行的「生產責任制」，又因共軍家屬勞動力的缺乏，而影響他們的收入，加上鄧派準備裁減共軍人員，而又無法適當安排被裁人員的出路，以致出現退職共軍在各地鬧事的事件。這些現象顯示共軍是否能全力支持鄧派，不無疑問，如果鄧派無法獲得共軍的支持，不僅無法推行其政策，而且其權力的基礎亦因此而動搖。

至於此項精簡機構的工作順即使能順利完成，中共的官僚主義作風和機構臃腫的現象，是否就能「一去不返」？此一問題亦值得探討，因為這次所進行的精簡機構，並非首次，過去中共已進行了數次之多，但每一次總是陷於「壓縮——膨脹——再壓縮——再膨脹」的循環之中，何以會陷於此一惡性循環之中？中共本身亦曾加以探討，而歸結以下三個原因：^②

一是、機構精簡了，但舊觀念沒有認真破除。在這個方面，一個很普遍的觀念，就是所謂「人多好辦事」。一些人總認為，機構越多越好，架子越大越好，人員越多越好。在這種思想的支配下，機構便逐漸增設起來，甚至提出一項任務，就要設置一個機構。於是，便出現了名目繁多的委員會、領導小組、辦公室。有了這些機構，當然就要調兵遣將，增加人員。二講加強領導，主要的辦法就是增加領導成員的人數，副職便越來越多。

二是、機構精簡了，工作制度和工作方法沒有隨之改變。我們的一些機構，由於分工不合理，職責不明確，常常發生扯皮的現象，白白耗費了不少人力和精力。有些機構由於權力過份集中，包攬的事情太多，必然增加了許多工作量。再加上官僚主義、文牘主義，整天陷入會議、文件、報表之中，忙得不開交。這樣，精簡以後又不得不重新加設機構，增添人員。

三是、機構精簡了，幹部制度沒有相應的改革。由於對幹部的選拔、考核、培訓、獎懲等問題沒有一套完備的制度和辦法，既影響了機關幹部隊伍素質的提高，又不利於幹部積極性的發揮，本來一個人能辦的事，往往要配備二個人，甚至更多，編制就不得不擴大。由於沒有合理的幹部離休退休制度，沒有對不稱職人員的淘汰制度，幹部隊伍不能正常地更新，形成只進不出的局面，幹部隊伍就必然越來越龐大。特別是領導職務終身制的實際存在，能上不能下，使領導班子不但越來越老化，也越來越擴大。這樣，機構在精簡後，很快就膨脹起來。

由此顯示，制度的不完善是造成機構膨脹，冗員充斥的主要原因，而制度的不完善乃是根源於共產黨的本質，因此，不僅中共有此現象，全世界所有共產國家亦都存在此一問題。所以只要共產黨的本質不作徹底改變，官僚主義的作風和機構的臃腫，人員的膨脹將永遠會存在，所不同的只是程度的差別而已。

^② 岳平，「一場深刻的革命」，載於「人民日報」，一九八二年四月九日。