

第六章 結論

根據Thomas A. Baylis對於技術官僚的經典定義進行修正，¹本文提出對於技術官僚的定義：技術官僚是一個受過科學、技術等相關學科大學以上高等教育者，擁有專業的知識經驗，掌握政治上權力並傾向推動理性化決策機制，致力發展社會經濟。建立在對於定義的認知之上，追溯技術官僚理論的歷史進程，呈現兩種不同方向的发展：第一是西方未來學中的「後工業社會理論」，從社會發展角度出發，推論人類在邁入知識發展為標誌的後工業社會之後，「計算、精確衡量、系統」的決策思維將導致技術官僚的產生；第二是比較共產主義理論當中的「國家漸常理論」，從制度途徑出發，說明擁有神授意識型態、一元化組織型態的革命政黨，在獲得革命成功、建立新政權之後，將會從革命性政黨超常(extraordinary)狀態逐漸發展為平常(ordinary)狀態，形成一個經濟發展為重心的官僚系統，以符合國家現代化的發展進程。相較而言，比較共產主義理論當中的「國家漸常理論」較符合我們對於中國大陸政治體制演變過程的認知，也為中共技術官僚制找尋到理論的源起。

此外，針對技術官僚理論中的兩大爭議在此也詳加討論。首先，對於技術官僚理論中技術官僚制(technocracy)與政治—技術官僚制(political technocracy)的辯論，技術官僚制(technocracy)較適合說明中共政治領導精英發展的現況，因為技術官僚作為一種現代化潮流，²應會取代原本的職業官僚，成為新時代中共領導人所必須具備的條件。其次，對於技術官僚制與民主化的關係，徐斯儉所提出的「政治最小化改革論」(political minimalism)來正確地描述了技術官僚對於民主化的心態。

不只從社會主義國家理論發展脈絡解釋技術官僚在中國大陸的興起，更進一

¹ Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite* (Berkeley: University of California Press, 1974), p. 2.

² Kendall E. Bailes, "The politics of Technology: Stalin and Technocratic Thinking among Soviet Engineers," *American Historical Review*, Vol.79, No.2 (1974), p. 449. 轉引自Don K. Rowney, *Transition to Technocracy: The Structural Origins of the Soviet Administrative State*, p. 5.

步聚焦於中國大陸實際的狀況，由於極權主義衰退、合法性轉移的宏觀因素，以及領導人思想轉變、幹部遞補制度建立的微觀因素，建構了中共技術官僚制。在宏觀因素方面，毛澤東時期，以意識型態與黨組織深入控制社會的每一個角落，當時國家能夠取得社會大眾的「委託」，也就是「合法性」的取得，是建立在毛澤東個人魅力以及意識型態的宣傳上；而在文化大革命之後，國家體制轉型為蕭功秦所謂「後極權式威權政體」(post totalitarian authoritarian regimes)，經濟發展及法理建立成為新型態合法性的來源，而可幫助新合法性建立的技術官僚身份將成為國家領導人的必備條件。在微觀因素方面，長期以來由於受到毛澤東個人、社會主義國家傳統以及派系鬥爭的影響，知識份子長期受到打壓，領導階層素質低落並且遞補的過程充滿了隨意性，不但無法進行國家的現代化，甚至導致了無謂的犧牲與浪費。因此在文革之後，以鄧小平理論中著重恢復知識份子的階級地位「紅專論」，以及強調知識對於國家發展重要性的「教科興國論」作為幹部制度改革理論基礎，在此些理論指導之下進行幹部制度的改革，包括為了克服領導幹部隊伍年老、素質低落的缺點，利用設定年齡限制、任期限制、成立顧問委員會等方式逐漸淘汰革命幹部，利用幹部四化：革命化、年輕化、知識化、專業化提拔具有執行力的年輕領導幹部，這些措施皆幫助技術官僚在中共政治舞台上的興起。

然技術官僚制作為一種以專家治國思想為中心的統治制度(control-governance system)，並不是一朝一夕就可憑空建構，必然有其演進的過程。本文以十二大到十六大政治局作為樣本，從汰換率、教育、職業三個指標驗證中共技術官僚的形成，認為中共領導階層經過 1982-1987 年「醞釀期」、1987-1997 年「成長期」、1997 年之後「成熟期」的發展，時至今日，在十六大的政治局當中，九位常委皆擁有技術官僚背景，二十五位委員也有十五位，百分之六十的比例具有技術官僚身份，由此可見在中共政治領導精英當中，技術官僚已成為高層領導人的必備條件。

雖然證明了技術官僚在中共領導精英當中的出現，但技術官僚果真能展現不

同於革命幹部的決策方式？本文以三峽大壩決策過程作為案例分析，從精英態度變遷、決策體制變遷兩方面論證改革開放前後決策方式的差異。革命幹部時期領導人是以防洪、國家安全觀點出發，以群眾動員式思考方式判斷三峽大壩的興建與否，而決策體制方面則呈現一元化、非專業化，異議的空間狹小，在領導人主觀意志指導之下無法研擬其他方案的可能性，容易導致非理性的決策出現；而技術官僚時期則著重三峽大壩對於經濟發展的帶動效應，將群眾意見納入人大等制度化管道當中，作為合法性來源的基礎，而決策體制方面呈現多元化、專業化的傾向，提供不同領域的專家針對三峽大壩較為開放的意見討論空間，以理性的角度思考三峽大壩的興建與否，由此證明技術官僚理論對於中共決策方式確有其影響力存在，也解決了長久以來技術官僚理論僅限於理論說明而不能提出實證依據的困境。

配合對於中共三峽大壩決策過程的觀察，結合決策理論的發展，本文歸納出中共決策模式的演進，由五〇到六〇年代的精英主義(elitism)，至七〇年代的多元主義(pluralism)，發展到八〇年代的制度主義(institutionalism)，而西方公共政策理論當中「綜視決策模型」(mixed scanning model)是切合現今技術官僚主導的決策模型。

以上結論說明了，雖然具有技術官僚背景的中共領導人並非通過西方式人民民主選舉由下而上產生，但由於本身年輕化、教育程度提高、經歷改變等讓中共政治領導體制充滿執行力與靈活性，³不僅領導人開始以經濟為政策選擇時的思考主軸，決策體制趨向多元化、有序化，政策討論空間也逐漸開放，這些特徵都說明了中共正加強決策過程當中輸入(input)制度的敏感性，決策轉化(conversion)中的科學化，政策產出(output)的理性化，甚至反饋(feedback)機制也變得快速而有效，⁴才得以應付改革開放之後快速的經濟與社會變遷，繼續獲得政權的合法性。

³ 胡鞍鋼，「黨的『十六大』與中國走向」，載於胡鞍鋼、王紹光、周建明主編，**第二次轉型：國家制度建設**(北京：清華大學出版社，2003年)，頁217。

⁴ Richard Baum，「中國的『溫和權威主義』改革之路」，**二十一世紀**(香港)，83期，2004年6月，頁4-10。

當外界在解讀中國大陸改革開放進程時，一般常誤以為只有所謂「經濟改革先行」，政治改革卻一直停滯不前，經過本文從技術官僚理論觀察中共政治領導精英的組成，並驗證了技術官僚在中共政治體制當中的影響力，當可作為此一誤解的反證。⁵

技術官僚理論作為精英理論的一個支派，更進一步或許我們可以跳脫技術官僚理論範疇，以中共技術官僚的興起做為實例，反思技術官僚理論在精英理論當中定位。針對社會主義轉型時期精英理論的發展，學者曾提出兩種不同的觀點：精英再生產理論(theory of elite reproduction)與精英循環理論(theory of elite circulation)。「精英再生產理論」主張在社會主義國家向市場轉型的過程當中，原本政治權力者並沒有消失在市場機制開放的洪流當中，而是繼續處於階級的頂端掌握政治權力，即使出現從上往下的精英流動，以政治權力換取私人經濟利益的手段，將繼續鞏固老幹部們的經濟權力與社會地位，此理論強調的是改革前後精英的連續性。「精英循環理論」則主張在轉型的過程中，年輕、具有專業知識與技能的新型態政治精英將取代舊式精英掌握政治權力，甚而在原本非精英範圍中的社會大眾，如民間企業家也能獲得進入政壇的管道與機會，此理論強調的是精英的斷裂現象。⁶

「精英再生產理論」與「精英循環理論」作為立場相互對立的觀點，主要被運用在兩種途徑中來解釋後社會主義國家精英的流動：一是精英與社會利益的分配，一是精英與精英的更替。就中國大陸研究學界而言，長期以來重視的是第一種途徑，研究中國大陸的社會學者運用討論改革開放以後，中共領導幹部是否因為以政治權力交換經濟利益，而成為經濟改革之下最大的受益者，仍處於階層的最頂端甚至導致社會不平等擴大？「精英循環理論」以Victor Nee為代表，其所提出的市場轉型論(the theory of market transition)認為市場改革讓再分配機制效用

⁵ 吳國光，「政治改革、政治鎮壓與政治吸納：中國政治發展及其挑戰」，
< <http://www.ceip.org/files/pdf/WuGuoguangpaper.pdf> >

⁶ 孫立平，「總體性資本與轉型期精英形成」，*浙江學刊*(杭州)，2002年3期，2002年5月，頁101-102。

影響降低，官僚階層無法從中獲利；「精英再生產理論」以Andrew Walder為代表，其政府即廠商的論點認為領導階層身為經濟管理者，容易藉由權錢交易的「尋租」機會，獲取個人經濟上巨大利益，兩派學者各有其獨到見解。⁷第二種精英與精英更替的途徑相較於第一種途徑，長期以來並沒有受到中國大陸研究學界重視，但在解釋後社會主義時期的東歐地區精英組成當中卻佔有相當重要的地位，⁸或許我們可以對照改革開放之後中共技術官僚的興起為實例，對精英理論當中的此一爭論提出申論與辯證。

首先，如我們在前文中提出對於中共技術官僚的觀察，由改革開放之後十二大到十六大政治局組成來看，中共領導精英已不再由擅長群眾動員與意識型態理論的革命幹部擔任，而是轉換為新型態的精英，一群擅長經濟管理並具專業知識技術官僚，退休老幹部雖然曾經利用轉任、非正式政治等途徑繼續維持其政治權力，甚至利用政治資本換取經濟資本，但這些途徑的空間由於制度化的施行都將逐漸限縮，革命幹部無法再繼續掌握權力核心。雖然整個精英轉換的過程侷限於中共最高領導階層的控制範圍之內，利用穩定的精英輪替維持政權合法性基礎，但不可否認，精英循環的過程確實已經發生。

其次，在新型領導幹部出現之後，學者進一步關注技術官僚領導階層由於相同背景所產生三個Cs：共識 (consciousness)、凝聚力 (coherence)、同謀 (conspiracy)，⁹是否會在中共領導人之間出現新保守主義思想，形成吉拉斯 (Milovan Djilas)所言的另一個「新階級」？¹⁰確實中共技術官僚的出現導致了中

⁷ 相關討論可見邊燕杰主編，*市場轉型與社會分層：美國社會學者分析中國*（北京：三聯書店，2002年）。

⁸ Ivan Szelenyi and Szonja Szelenyi, "Circulation or Reproduction of Elite during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe," *Theory and Society*, Vol.24, No.5 (October 1995), pp.615-638. 中文翻譯見伊萬·撒列尼、松堯·撒列尼，「東歐社會轉型中的精英循環與再生產」，*戰略與管理*（北京），1997年6期，1997年12月，頁77-84。

⁹ James H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the "Elite"* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), p. 4. 轉引自Cheng Li and Lynn White, "The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers," *Asia Survey*, Vol. 28, No. 4 (April 1988), p. 393.

¹⁰ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise* (California: Sage publications, 1990), p. 145.

國大陸政治領域出現壓縮的現象，此表現在社會經濟領域的去政治化以及政治約束強化兩項特點上，¹¹但自從江澤民在 2000 年巡視廣東時提出「中國共產黨代表中國先進社會生產力的發展要求，代表著中國先進文化的前進方向，代表著中國最廣大人民的根本利益」的「三個代表」理論，以及 2001 在中共建黨八十年大會上提出私營企業主入黨的「七一講話」，卻明顯地標誌了中共精英循環的新起點，中共技術官僚不得不隨著現實狀況而開放如私營企業家等更多新型態的精英參與政治。¹²

總而言之，從以上中共新型態精英政治的兩個特點，包括黨內技術官僚興起與黨外資本家入黨來看，正支持了Erzsebet Szalai所提出嚴謹的「精英循環」(elite circulation) 理論：老式共產主義精英退出最高領導職務，轉而擔任次要但體面的職務或是提前退休；而在國家社會主義晚期出現的技術官僚，尤其是身為經濟管理或中層管理者，則維持甚至改善其地位；最後，為在黨外從事政治、文化、經濟專業工作者提供參政的新空間。¹³

我們更可將時間的範圍拉長，嘗試對於精英政治的未來發展趨勢提出討論，雖然當下自然科學出身的技術官僚正主導著中共後全能主義威權體制發展方向，¹⁴但在未來精英組成是否還是持續以技術官僚為中心所建構？抑或進展到下一階段的新型政治精英出現？中共精英政治當中有兩種趨勢正在萌芽並且值得注意：¹⁵

其一是經濟出身官僚增加：經濟改革進入「深水區」之後，所可能面臨更多細緻且複雜的困難，黨內技術官僚隊伍中，經濟相關領域出身官僚將逐漸掌握國

¹¹ 吳國光，「政治改革、政治鎮壓與政治吸納：中國政治發展及其挑戰」。

¹² Cheng Li, "China in 2000: A Year of Strategic Rethinking," *Asia Survey*, Vol. 61, No. 1 (January/February 2001), pp. 71-90.

¹³ Ivan Szelenyi and Szonja Szelenyi, "Circulation or Reproduction of Elite during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe," p. 636. 中文翻譯見伊萬·撒列尼、松堯·撒列尼，「東歐社會轉型中的精英循環與再生產」，頁 84。

¹⁴ 蕭功秦，「中國後全能型的權威政治」，*戰略與管理*(北京)，2002 年 6 期，2002 年 12 月，頁 82-88。

¹⁵ Cheng Li, "Jiang Zemin's Successors: The Rise of the Fourth Generation of Leaders in the PRC," *China Quarterly*, No.161 (March 2000), pp. 1-40.

家建設的發言權，加上開放黨外私營企業家入黨，這些具有經濟方面專業知識和熟練技巧的專家，將壓縮正統自然科學出身技術官僚，在中共政治領導精英當中的比例與空間。

其二是法律出身官僚增加：不論在中共內部或者學界，都主張進行第二次轉型：從經濟建設為中心到制度建設為中心，¹⁶以建立中共法制選舉的合法性基礎 (legal-electoral legitimacy)，¹⁷而法律出身的官僚由於熟習法律條文規章，將有助於制度化的建立，也成為中共政治領導精英當中的新星，是否將逐漸發展為如台灣現在的「律師治國」，將是未來觀察中共精英政治的重點。¹⁸

回顧整個中共精英理論的發展，隨著西方理論典範的轉移，以及中國大陸社會的多元化，不僅對於現今領導體制最具解釋力的技術官僚理論不受重視，甚至連精英理論都在中國大陸研究學界當中逐漸失去影響力，但不可忽略的是，現階段中國大陸仍處在中共威權領導體制之下，任何制度都必然受到領導精英的制約。本文從技術官僚理論進行對於中共領導體制的觀察，證明了不但現階段中共技術官僚制趨於成熟，並且在決策過程中也發揮了重大功用，希望透過本文的研究之後，能重拾學界對於技術官僚理論，甚至是整個精英研究的重視，政治領導精英研究對於研判未來中國大陸發展道路上，仍將是不可或缺的一環。

¹⁶ 胡鞍鋼、王紹光、周建明主編，**第二次轉型：國家制度建設**。

¹⁷ Dingxin Zhao, "China's Prolonged Stability and Political Future: Same Political System, Different Policies and Methods," *Journal of Contemporary China*, Vol.10, No.28 (August 2001), pp. 427-444.

¹⁸ 吳宏志，「戰後台灣的經濟發展如何給大陸借鏡：以李國鼎為例」，
<<http://www.japanresearch.org.tw/economy-03.asp>>