

第一章 導 論

第一節 研究背景與目的

西方在第一次世界大戰之後，由於工業化時代的需要，發展出技術官僚制(又稱技術官僚理論、技術官僚治國論、技術專家政治，technocracy)的論述。針對技術官僚的定義，Thomas A. Baylis 在研究東德精英份子時出以下的經典解釋：

所謂技術官僚(technocrat)是具有研究自然科學或管理專業大學文憑者，因其掌握對於工業企業管理與規劃的專業，能夠讓政治縮減成技術專務(matter of technique)，非是依循政客的私人利益或者是未經訓練的個人價值偏好作為政策的標準，進而掌握政治權力來管理現代化社會。¹

這種技術官僚制的潮流不只出現在西方民主國家當中，研究後革命時期社會主義國家的學者相信，由於社會經濟上現代化及工業化的發展，讓原本屬於動員者與意識型態者的革命型精英被管理及專家型的後革命精英所取代，此一精英轉型的過程在社會主義國家有其必然性存在。²

檢視中共的歷史，整個政治領導精英的轉變似乎也符合這股技術官僚制的潮流。在建政初期，中共遵循所謂新民主主義，不避諱各種生產方式的存在，將恢復中國大陸生產與建設視為最高目標，吸收前國民黨官僚以及知識份子加入行政系統當中，維持整個社會的穩定，讓原本被戰爭摧殘的國民經濟逐漸復甦。但由於政治領導精英仍為革命時期的老幹部，無法忘卻長期與國民黨鬥爭深刻經驗，加上執行政策的官僚系統又大多是由工農階級所組成，³一味講求政治服從卻無法判斷政策優劣，從而在最高領導人毛澤東的「無產階級專政下繼續革命」理論指導之下，改以階級鬥爭為綱的左傾路線，成為一個以動員群眾與為毛澤東個人

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

² 徐湘林，「後毛時代的菁英轉換和依附性技術官僚的興起」，*戰略與管理*(北京)，2001年6期，2001年12月，頁65-66。

³ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China* (California: University of California Press, 1991), p. 52.

專制服務的黨國體制，甚至在文化大革命時期整個官僚系統被破壞殆盡。直到1978年十一屆三中全會後，許多在文革時期被鬥爭的領導人重回政治舞台，由於文革的慘痛經驗，不希望讓中國大陸再陷入群眾運動的瘋狂混亂當中，中共開始了一連串領導階層與官僚體系的重建與改革工作，包括強調新一代領導人必須具備幹部四化的條件：革命化、年輕化、知識化、專業化，使得許多後來政治領導精英們皆有西方所謂技術官僚的背景，得以推展鄧小平改革開放的工作，中國大陸直到此時才真正放棄不斷革命的思維，進入Richard Lowenthal所謂以治國為目標的後革命時期(post-revolutionary phase)。⁴

由此可見，技術官僚制對照於後毛時代精英轉型過程，應是具有一定解釋力與說服力，可是在中國大陸精英研究當中，技術官僚制卻無法受到應有的重視。李成曾列出三個技術官僚制被低估的原因：技術官僚在中國大陸是個不具理想性的字眼、對於領導現今技術官僚體制的最高領導人—江澤民無法進行深入的描述與探討、西方中國學者受到海外異議人士的影響對中國現狀仍有一定的誤解。⁵著眼於中國大陸發展，隨著現代化的潮流，技術官僚憑藉著他對於工業社會管理的專業，對比革命幹部的逐漸老化與經濟發展的不熟悉，技術官僚更能依照以經濟發展為中心的目標，提出迥異於意識型態優先的發展策略，加上中共積極推動法制的健全，也讓中共各項機制逐漸程序化與標準化，原本因意識型態發動的派系鬥爭或者是群眾運動，都將被限縮在一定範圍之內，無法擴及全國，技術官僚制將更為穩固。因此本文認為，技術官僚制在對於改革開放之後中國大陸精英研究上是不可被忽略的重要課題。

進一步觀察有關研究中國大陸精英研究的文獻，發現不論在廣度與深度方面，都還存在研究上某些未詳盡之處。在廣度方面，許多文獻在歷次黨代表大會召開之後，針對中央委員會或政治局成員特徵作了統計分析，但大多是依據單次

⁴ Richard Lowenthal, "The Post-Revolutionary Phase in China and Russia," *Studies in Comparative Communism*, Vol.16, No.3 (Autumn 1983), pp. 191-201.

⁵ Cheng Li, *China's Leaders: the New Generation* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001), pp. 25-26.

中央委員會或政治局組成人員的背景數據，來分析及說明當時精英的特色，⁶無法有主題、具連慣性的長期分析，將無助於中共精英整體趨勢的了解。在深度方面，針對技術官僚制，多數還停留在發現精英轉型的階段，只能提出改革開放以來部分政治領導精英具有技術官僚背景的結論，卻無法說明技術官僚對中國大陸產生的實際影響，缺乏更細緻的分析與探討，對於判斷中國大陸整體發展並沒有極大的幫助。基於以上的理由，本文認為有必要對於技術官僚理論作一番宏觀且深入的探討。

根據技術官僚制，配合對於中共政治領導精英的觀察，本文關注於以下三個主要議題：一、改革開放之後中共技術官僚制興起的原因？二、技術官僚制形成的具體情況？三、技術官僚制對改革開放後中國大陸的影響？根據這三個主要議題，延伸出許多值得探討的細節，在此希望加以詳細說明。首先針對第一個主要議題，技術官僚作為西方後工業時期精英研究理論，為何會出現在後革命時期的共產國家？其討論有何不同的著重點？又是何種原因導致技術官僚制在中國大陸精英階層當中興起？其次針對第二個議題，在中共政策引導與社會環境變遷之下，根據William deB. Mills的說法，自1982年十二大開始，政治領導階層當中的革命老幹部逐漸被具有自然科學及管理專業的技術官僚所取代，以符合中共經濟發展的目標，⁷但直到2002年的十六大，這二十年當中技術官僚形成的速度與程度到底如何？技術官僚制全面完成的說法可否成立？這是我們希望從統計改革開放之後領導階層背景能夠觀察到的。最後針對第三個議題，技術官僚制主要說明精英的轉型過程，但技術官僚制的特徵與影響，除了決策時意識型態作用消滅之外，卻無法更加詳細說明，到底技術官僚制的特徵還有什麼？如何證明技術官僚制確實對於中國大陸產生影響，而非只是理論上的臆測？我們希望提出實例的驗證，而非單純理論上的說明。

⁶ Xiaowei Zang, "The Consolidation of Political Technocracy in China: The Fourteenth and Fifteenth Central Committees of the CCP," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.15, No.3 (September 1999), p. 101.

⁷ William deB. Mills, "Generational Change in China," *Problems of Communism*, Vol.32, No.6 (November/December 1983), pp. 16-35

第二節 文獻回顧

觀察有關中共技術官僚制的實證研究，本文將相關文獻分爲三大部分，包括起源、過程、影響，再進行更深入的探討(見表 1-1)：

在起源方面，主要是說明促使中共政治領導精英從毛澤東時代革命幹部轉型至鄧小平時代技術官僚的起因，包括以下幾個層面的討論：

一、領導策略層面：徐湘林在「後毛時代的菁英轉換和依附性技術官僚的興起」一文當中，認爲中國大陸政治精英轉換的起因並不像西方經典精英轉換理論所解釋是由於結構性的社會經濟變化，而是內在政治動力(political impetus)所造成的結果，爲符合鄧小平改革開放與經濟發展政策的需要，整個精英甄補系統必須跟著轉變，選拔出具有技術官僚背景的新一代領導人。⁸李成和Lynn White在比較海峽兩岸的精英轉型過程中，從外部環境與內部精英兩個方面，歸結出六個影響中國大陸技術官僚崛起的原因：(一)外部或環境的因素，包括 1.高等教育的擴張 2.意識型態的危機 3.經濟專業化的需要；(二)內部或精英的因素，包括 1.科技官僚教父(technocrat patrons)角色的掌握 2.知識份子的需求壓力 3.政治元老年齡偏高。⁹尤其是技術官僚教父，也就是鄧小平此一角色的出現，更是導致產生技術官僚制形成的決定性因素。

二、派系、世代層面：蕭功秦從派系觀點出發，認爲在 80 年代改革派與保守派在長期的鬥爭之後，雙方都沒有獲得徹底勝利，反而是在 90 年代興起的第三勢力，也就是由江澤民領導，與市場經濟友好的威權技術官僚(authoritarian technocrat)獲得政治上的主導權。¹⁰William deB. Mills從世代觀點探討十二大所建立的政治體制，發現在新一個世代的領導幹部當中，年輕且具專業技術的技術官僚正逐漸崛起，比起前一個世代只重視政治忠誠的幹部更具有競爭優勢，在未來也

⁸ 徐湘林，「後毛時代的菁英轉換和依附性技術官僚的興起」，頁 67-70。

⁹ Cheng Li and Lynn White, "Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy," *China Quarterly*, No. 121 (March 1990), pp. 1-35.

¹⁰ Gongqin Xiao, "The Rise of the Technocrats," *Journal of Democracy*, Vol.14, No.1 (January 2003), pp. 60-65.

會更受黨的提拔與重視。¹¹

三、社會文化層面：李成和David Bachman認為由於後毛時代政治集權化程度降低、社會分化、經濟成分多元化等因素，具有技術官僚特質的精英將取代革命老幹部掌管政治事務。¹²在李成所著*China's Leaders: The New Generation*一書中，更替中國大陸技術官僚的出現找到文化的因素，技術官僚沿襲儒家學說的精英主義傳統，符合自古以來所認為，中國領導階層都得具備過人的智慧與知識，才被認可擁有領導社會的能力。¹³

觀察中國大陸技術官僚制起源的文獻，比起其他探討過程與影響兩部分，有較為充足且多元的討論，又相較西方理論技術官僚著重社會層面的客觀因素，中共技術官僚更重視政治方面領導人意志的主觀因素。其中比較全面的觀點是李成和Lynn White經由歸納外部環境與內部精英兩部分，提出六個技術官僚興起的原因，較特殊的則是蕭功秦所持派系的觀點，認為技術官僚是在改革派與保守派之外所出現的第三勢力，並不像傳統看法認為技術官僚出現符合改革派期望。在起因方面，有眾多文獻對於技術官僚在中國大陸興起從不同方向提出獨特觀點，似乎過於雜亂而容易模糊焦點，本文希望從宏觀、微觀兩個途徑進行重點探討，分析到底是什麼因素才是中共技術官僚制興起的主因。

在過程方面，討論的是技術官僚形成的程度為何？具有何種特徵？是否技術官僚已經全面掌握了政治上的權力？包括了以下幾個層面：

一、意識型態層面：李成和Lynn White藉由分析十五大中央委員會的組成，判斷此時技術官僚已完全掌握政治的主導權，以實用主義為主的新型意識型態相較於以往理想主義的意識型態，對於社會控制力已大幅削弱，中共領導人必須持續、反覆地強調技術官僚意識型態相較於其他制度的優點，才能維持自身的領導地位。¹⁴ David Shambaugh觀察十五大的召開，認為江澤民等技術官僚已擺脫老人

¹¹ William deB. Mills, "Generational Change in China," pp. 16-35.

¹² Cheng Li and David Bachman, "Localism, Elitism, and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China," *World Politics*, Vol.17, No.1 (October 1989), pp. 64-94.

¹³ Cheng Li, *China's Leaders: The New Generation*, pp. 25-50.

¹⁴ Cheng Li and Lynn White, "The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party:

政治的陰影，但接下來要面對更嚴峻的挑戰，現今共產黨必須依靠改革開放所造成的經濟成果獲得政權合理性基礎，而非以意識型態，萬一經濟進入衰弱期，將無法維持人民對共產黨的信任。¹⁵

二、政府權力層面：Hong Yung Lee在*From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*一書中，全面性的研究建政以來中共官僚階層的轉變，發現改革開放以來官僚階層已經逐漸替換上具有技術官僚背景的幹部，並預測這些技術官僚在未來將會導致Robert A. Scalapino所說政治威權主義(political authoritarianism)以及社會多元主義(social pluralism)的國家走向，政府對於國家的控制力將逐漸下降。¹⁶ Shi Chen研究 1976-1993 年的上海領導階層，發現原本擔任上海領導的革命老幹部已被有技術官僚背景的年輕幹部所取代，而上海本地人任職領導職務的比率有提升的現象，而且地方幹部有往中央直接升任的趨勢，代表地方主義正逐漸加重，中央政府全力則在減弱當中。¹⁷

三、心理層面：藉由十三大中央委員會的組成，李成和Lynn White推論技術官僚的心理層面，應是具有精英及技術專家觀點(meritocratic and technocratic views)、實用看法及經濟決定(pragmatic outlook and economic determinism)、世界視野及國家認同(cosmopolitan vision and nationalist identity)等三項特色。¹⁸

在對於技術官僚發展過程提出探討的文獻當中，除了 Hong Yung Lee 在 *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China* 一書中針對中共建政到 1988 年幹部階層的轉型過程，提出了較為全面性的數據與觀察之外，其他多為檢視當時黨代表大會所選出的中央委員會及政治局委員，觀察領導精英組成的新變化，少有長期性趨勢的研究，對於新精英的影響也只能限於簡單的推論而非深

Full-Fledged Technocratic Leadership with Control by Jiang Zemin,” *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3 (March 1998), pp. 231-264.

¹⁵ David Shambaugh, “The CCP’s Fifteenth Congress: Technocrats in Command,” *Issues & Studies*, Vol.34, No.1 (January 1998), pp. 1-37.

¹⁶ Robert Scalapino, “Asia and the United States: The Challenges Ahead,” *Foreign Affairs*(1989/90), pp. 89-115.轉引自Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, pp. 422-423.

¹⁷ Shi Chen, “Leadership Change in Shanghai,” *Asian Survey*, Vol.38, No.7 (July 1998), pp. 671-687.

¹⁸ 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), pp. 371-399.

入探討。其中較特殊的觀點是李成和 Lynn White 在討論技術官僚共同意識上，作了詳細的三點說明，藉此可更了解技術官僚在決策的傾向。如何對於中共技術官僚制形成進行全面、綜合性的探討，甚而具體呈現出中共領導階層組成的特點，是我們所關注的焦點。

在影響方面，技術官僚對中國大陸現實的影響為何？有以下幾種討論方式：

一、改革政策層面：洪允杓在其碩士論文 **1980 年代以來中共政治精英與政經體制互動關係之研究**當中，證明技術官僚的出現雖然讓中共在經濟改革上能夠大步前進，在政治改革上卻是怯步不前，因為其思考還以維持其領導地位及自身利益為中心，而非想要真正整體的改革。¹⁹

二、意識型態層面：黃烈修在「中共政治領導精英變遷之研究」一文當中，提出中共技術官僚出現之後，階級鬥爭以及公有制的論點影響力將逐漸減弱，市場機制及私有制的思考將會逐漸發揮影響力，甚至「『意識型態』將成為『唯生產力論』的合法詮釋」。²⁰而李成在反思 2000 年中國大陸的情況時，則認為近來江澤民所提出三個代表理論，確立了知識份子、企業家在意識型態當中的地位，正是推動技術官僚實事求是的結果，此舉擴大了技術官僚執政的正當性基礎。²¹

在影響方面的文獻中，或許因為中共決策的隱密性，沒有直接證據能確實提出技術官僚對於中共政治的影響，使得討論較少且多集中於意識型態層面。但在技術官僚逐漸掌握政治上的權力之後，中國大陸將隨著技術官僚出身領導人所建構的方向前進，或許我們能對此作出進一步的突破與說明，以確定技術官僚理論對於中國大陸現況的適用性。

經過以上文獻探討，可以發現有關利用技術官僚制來研究中共政治領導精英時，綜合而言有以下三點不足之處，或許本文可試圖著重於這些方面以補強研究的缺憾：

¹⁹ 洪允杓，**1980 年代以來中共政治精英與政經體制互動關係之研究**，台北：政治大學東亞研究所碩士論文，1992 年。

²⁰ 黃烈修，「中共政治領導精英變遷之研究」，**東亞季刊**(台北)，22 卷 3 期，1991 年 1 月，頁 16-39。

²¹ Cheng Li, "China in 2000: A Year of Strategic Rethinking," *Asia Survey*, Vol. 61, No. 1 (January/February 2001), pp. 71-90.

一、在廣度方面，前述研究皆無法對中國大陸政治領導精英整體趨勢變化作整體解釋。在歷次中共全國黨代表大會之後，必定有許多文章分析當時全國黨代表的組成，黨代表大會成爲一個對於中共領導精英發展最直接的一個制度上觀察的途徑，但其中大多是單純地依據單次黨代表大會組成人員的背景數據，來分析及說明當時精英的特色，不能對於中國大陸政治領導精英整體趨勢變化作整體解釋。²²因此我們希望經由檢視從技術官僚崛起的時間點—1982年第十二次黨代表大會，到最近一次的黨代表大會—2002年第十六次黨代表大會，利用這五次所選出的政治局委員作爲分析樣本，對技術官僚制整體發展過程作更細緻的描述與討論。

二、在深度方面，技術官僚制的特徵限於單一的理論說明。在精英研究當中，要如何定義精英原本就是件困難的事，各家說法也大異其趣，但許多的研究就陷入定義的爭辯當中，無法對於後續精英所產生的影響加以闡述，使精英研究對現實解釋力與貢獻降低。²³精英研究範疇中的技術官僚制也有類似的情況，或著重技術官僚定義的爭辯，或停留在預測、推論的階段，只能說明技術官僚將減縮意識型態的作用，卻缺乏詳盡探討也無法具體證實技術官僚制的效用。因此我們希望從文獻出發，以技術官僚制的特徵爲標準，對照三峽大壩決策模式的轉變，試圖說明技術官僚制對於解釋中國大陸政治的有效性。

三、更進一步就理論層次，大部分的文獻都未能進一步作一個反餽的動作，本文希望更進一步反思現實對於理論的衝擊。從中國大陸技術官僚制的形成，反思社會主義國家轉型當中精英理論，是否能提出理論上的對話？又若證實技術官僚制完全達成之後，是否技術官僚制仍對中國大陸實際狀況保有解釋力，技術官僚制的後續發展有何新趨勢值得注意？這都是我們想進一步探討的。

²² Xiaowei Zang, "The Consolidation of Political Technocracy in China: The Fourteenth and Fifteenth Central Committees of the CCP," p. 101.

²³ Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1991), p. VIII.

表 1-1 中共技術官僚研究文獻分類表

基本分類	研究方向	作者	文獻名稱	研究成果
起源	領導策略	徐湘林	後毛時代的菁英轉換和依附性技術官僚的興起	強調配合改革開放政策需求的內在政治動力(political impetus)因素
		Cheng Li and Lynn White	Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan	由外部環境與內部精英兩方面歸結出六個影響中國大陸技術官僚崛起的原因，其中以技術官僚教父為決定性因素
	派系、世代	Gongqin Xiao	The Rise of the Technocrats	在改革派與開放派之外，屬於第三勢力的威權技術官僚獲得政權
		William deB. Mills	Generational Change in China	新一世代當中的技術官僚因具年輕與專業技術而取代舊官僚
	社會文化	Cheng Li and David Bachman	Localism, Elitism, and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China	集權化程度降低、社會分化、經濟成分多元化等因素促使技術官僚崛起
		Cheng Li	China's Leaders	中國傳統中儒家學說主張的精英主義幫助技術官僚的崛起
過程	意識型態	Cheng Li and Lynn White	The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party	藉由觀察十五大判斷技術官僚制已完成，意識型態作用將逐漸減弱
	意識型態	David Shambaugh	The CCP's Fifteenth Congress	觀察十五大召開認為技術官僚已擺脫老人政治的陰影，將來必須

				利用經濟成長獲得政權合理性基礎
	政府權力	Hong Yung Lee	From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China	觀察中共建政以來幹部的組成，推論技術官僚出現將導致政治威權主義及社會多元主義的走向，政府控制力逐漸下降
		Shi Chen	Leadership Change in Shanghai	藉由研究 1976-1993 年上海領導幹部，技術官僚比例上升，地方主義加重
	心理	Cheng Li and Lynn White	The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party	藉由十三大中央委員會組成討論技術官僚具有的三個特殊觀點
影響	改革政策	洪允杓	1980 年代以來中共政治精英與政經體制互動關係之研究	技術官僚出現促進經濟改革，但政治改革卻仍遲緩
	意識型態	黃烈修	中共政治領導精英變遷之研究	技術官僚將促使意識型態成爲唯生產力論的合法詮釋
		Cheng Li	China in 2000	三個代表的出現正是技術官僚實事求是的成果

資料來源：作者自行整理

第三節 研究方法與步驟

壹、研究途徑

本文主要從精英研究途徑(Elite Approach)的角度，用數據的方式統計政治領導精英社會背景，是否有共同的特色與經歷，以之推斷精英階層能因此形成三個Cs：共識(consciousness)、凝聚力(coherence)、同謀(conspiracy)；²⁴進一步從決策途徑說明，在技術官僚執政下的決策過程，將表現出有別於革命官僚領導集體的特色。換句話說，本文認為在後革命時期出現的新精英，比較起建國初期的革命型精英，擁有較高教育水準及專業技能的共同特色，符合技術官僚的定義，因此在推動政策上能去除意識型態與個人偏好，決策過程保持一定的專業化與穩定性，這是在本文當中希望加以證實的。

精英研究途徑的基本前提是，一切政治體系不論其形式為何，皆可以分為統治者與被統治者兩個階層，統治者即為政治精英(political elite)，政治精英乃社會中唯一掌握政治權力，並且作重要政治決策之團體。²⁵精英屬於社會上少數份子，必須以有效率的方式為大眾負起服務的責任，以達成社會目標及維持社會秩序的目的，避免社會崩解的可能性，因此政治領導精英長期以來一直是政治學所關注的焦點。²⁶精英研究途徑尤其適用於解釋中國大陸政治體制，雖然極權體制下的全能主義統治方式已不存在，但在制度化未完全成熟的情況下，政治精英仍能根據其意識型態、經驗、階級觀念發揮在政治過程當中的影響力。²⁷

若再將精英研究途徑細分，根據寇健文的說法，依照時間發展的順序，中共精英政治研究可分為四個類別，分別是 1949 年中共建政後出現的「極權主義」研究途徑(totalitarianism)、1970 年代文化大革命後期出現的「派系政治」研究途徑(factional politics)以及「世代政治」研究途徑(generational politics)、1980 年代

²⁴ 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," p. 393.

²⁵ 呂亞力，*政治學方法論*(台北：三民書局，1979年)，頁288。

²⁶ Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*, p. 4.

²⁷ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, p. 387.

中共幹部制度改革後出現的「技術專家政治」研究途徑(technocracy)。其中派系途徑與世代政治途徑都是承襲「精英衝突」的脈絡，派系途徑是藉由探討以個人為標示的關係網絡，會因彼此利益造成不同網絡的衝突；世代政治則是因同一世代擁有共同經驗與價值觀，造成不同世代之間的衝突。不同於「精英衝突」的觀點，極權主義途徑與技術專家政治途徑則是著重「精英共識」，極權主義認為基於意識型態及專制統治之下，領導集團會秉持共同意念建設國家，技術專家政治途徑則強調擁有高學歷及專業性的共同背景，在決策上會專注於問題的解決而非意識型態的主導。²⁸

將此精英途徑分類配合以美國為主的西方中共研究四個典範：極權主義(totalitarianism)、多元主義(pluralism)、結構主義(structuralism)、後結構主義(post-structuralism)，²⁹技術官僚制應屬於結構主義典範之下的精英研究。茲將此分類以圖 1-1 表示，再詳加說明。

²⁸ 寇健文，「中共菁英政治的研究途徑與發展」，載於何思因主編，**中國大陸研究方法與成果**（台北：政大國際關係研究中心，2003年），頁 73-99。

²⁹ 李英明，**中共研究方法論**（台北：揚智文化，1996年）。

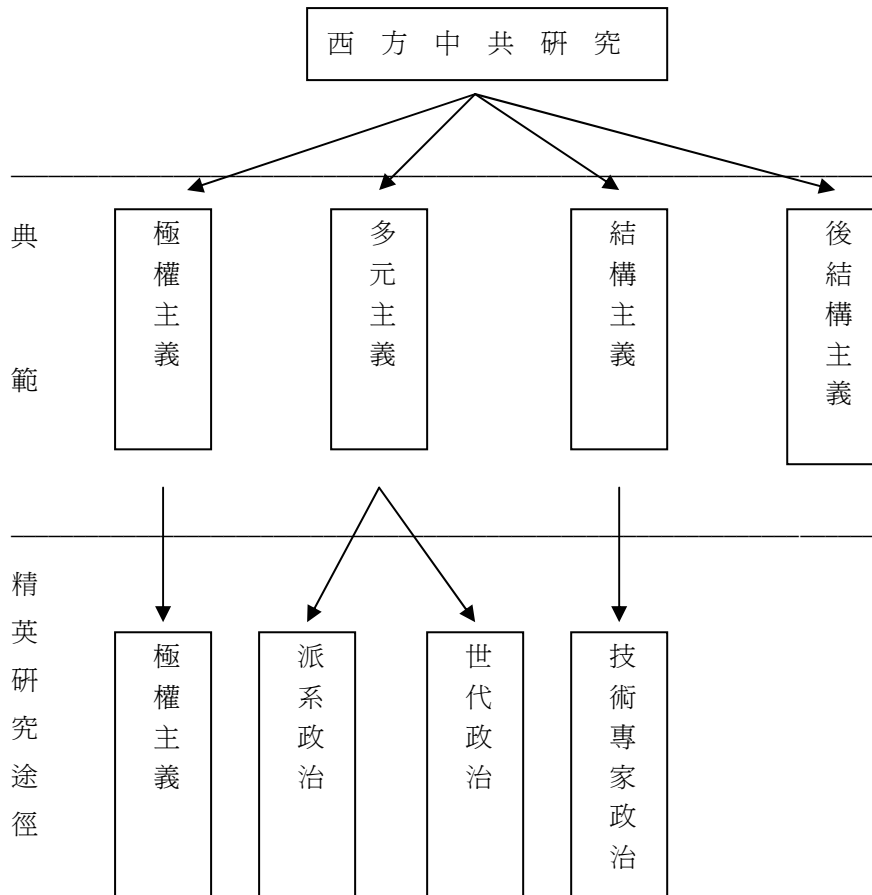


圖 1-1 精英研究途徑

資料來源：李英明，**中共研究方法論**(台北：揚智文化，1996 年)。寇健文，「中共菁英政治的研究途徑與發展」，載於何思因主編，**中國大陸研究方法與成果** (台北：政大國際關係研究中心，2003 年)，頁 73-99。

首先在極權主義典範之下的精英研究，此時著重制度面的探討，有著高度共識的精英掌握黨政機器運作，用全能主義的手段控制國家，不允許群眾具有橫向串聯形成公領域的機會，此一研究途徑的缺點是取消社會大眾相對於國家領導精英的自主性，因此在文化大革命爆發之後，此研究途徑失去其研究說服力。

其次在多元主義典範之下，出現派系政治與世代政治的研究途徑，此時研究轉向為以團體為基本政治單位，制度上的權力逐漸減弱，政策的執行將是派系或利益團體之間競爭的結果，因此著重的是精英衝突，另外由於西方中心主義的引進，在研究方法上不僅出現以個體為主的行為主義分析方法，現代化以及趨同論

述也逐漸興起。

自 1978 年十一屆三中全會之後，中國大陸研究逐漸進入新制度主義時代，綜合古典國家主義與多元主義典範的觀點，強調官僚結構之下建構了精英共識與主張，但領導精英相同地將影響國家制度，尤其強調精英共識的技術專家政治研究也在此時興起。在幹部四化的精英挑選制度之下，產生了擁有符合管理現代化經濟發展條件的技術官僚，這些技術官僚將轉變原本革命意識、動員群眾為導向的國家制度，建構符合經濟發展為最高目標的國家體制。

本文認為，由於長期以來受到中共以階級鬥爭為綱口號的影響，中共精英研究皆著重於精英之間的衝突而非共識，但鄧小平主政之後中國大陸進入後革命時代，制度性的政治體制將逐漸建立，派系或世代的衝突將被限制在一定範圍之內，精英衝突的論點對中共未來政治的解釋力逐漸下降，³⁰中共決策的持續性比變動性更令人矚目，精英之間的共識也相形重要。再細究著重精英共識的兩個途徑，極權主義自然對屬於威權時代中國大陸現狀失去解釋力，另一個技術專家政治途徑既然不失去其解釋力，在現代中國大陸研究中就更應受到更多的重視，也成為本文選擇採用的研究途徑。

本文亦採用決策研究途徑(decision-making approach)，試圖說明在技術官僚執政前後，對於中共決策方式造成何種影響？導致決策產生何種差異？西方學界針對中國大陸決策過程的討論，在六零年代後期以前，一直是像系統論當中所描述的黑箱作業，外人無法獲得黑箱當中的資訊，因此對於此時期決策過程的闡述，多與馬列主義理論以及極權體制的特徵相關連；而在 1960 年代後期，由於文化大革命的發動，西方學者意識到中共政治並非完全一體化，領導人之間的鬥爭將影響到政策制訂的過程，因此也導致學者的關注力轉移到權力及派系鬥爭的象限上；直到文化大革命時期許多資料的流出，才讓西方學者對於中共組織的效

³⁰ David Bachman, "The Paradox of Analyzing Elite Politics under Jiang," *China Journal*, No.45 (January 2001), p. 100.

率、規範及結合有了些許認識，³¹但主要是在改革開放之後，基於資料取得開放以及制度化的因素，學者才逐漸將焦點轉向官僚階層的運作之上。

綜合上述所言，本文認為中共不論是處在改革開放之前毛澤東時期的極權主義 (totalitarianism) 體制，或是在改革開放之後轉型為如學者蕭功秦所謂後極權式威權政體 (post totalitarian authoritarian regimes)，³²不可否認，領導人確實都扮演相當積極的角色，領導者主觀認知絕對是中共決策過程中的關鍵因素，James E. Anderson 也曾指出：「精英理論較適用於開發中國家和共產國家的政策制定過程之分析與解釋」。³³雖然隨著時間推移，決策研究的重點逐漸轉移，但我們仍不可忽略中共高層領導人在決策過程當中的主導作用。

當然也不能忽略，隨著中共資料逐漸開放以及西方研究典範的轉移，1980 年代興起的官僚決策模式對於分析中共決策的重要性，如 Lieberthal 所提出分權威權主義模型 (fragmented authoritarianism model)，用來解釋中共決策輸入項的增加，以及最高領導階層的權力下放，所造成權威分配的狀況；³⁴學者趙穗生也提出鄧後決策模式逐漸從以領導階層之間集體討論的個人多元主義 (individual pluralism)，演變到官僚參與、機構妥協的機構多元主義 (institutional pluralism)，³⁵這些針對中共決策制度與機構所做的研究，在三峽大壩這個著重於技術層面討論的案例越顯其重要性。因此我們將結合決策研究途徑當中精英決策模型與官僚決策模型，針對中共大壩三峽的決策過程，從精英態度變遷以及決策體制變遷兩個層次進行深入分析。

³¹ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 4-9.

³² 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。

³³ James E. Anderson, *Public Policy-Making* (New York: Praeger Publishers, 1975), p. 22 轉引自河成柱，*八〇年代以來中共決策過程與政治權力運作之研究*，台北：政治大學東亞研究所碩士論文，1994 年，頁 26。

³⁴ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations", in Kenneth Lieberthal and David Lampton, *Bureaucracy, Policy, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 1-30.

³⁵ Zhao Suisheng, "The Structure of Authority and Decision-Making: A Theoretical Framework", in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharp, 1995), p. 241.

決策研究途徑因其範圍之廣泛、討論之深入自成一個理論體系，其中包括許多值得探討的「變項叢」，如決策情勢、決策參與者、決策組織、決策程序、決策結果，³⁶本文並不希望將每個細節加以詳細討論，內部細微的討論是無法加以證實的，因此從領導人對於三峽大壩決策的公開言論，以及相關公開資料的蒐集，歸納改革開放前後決策模式的特點，再利用比較研究的方法，說明當決策精英轉變為技術官僚時，領導精英認知及決策制度也隨之產生轉變，技術官僚確實在中共決策過程上發揮其重大影響力。

之所以會選擇三峽大壩此一案例作為討論中共技術官僚的影響，最主要是基於以下兩點原因：

一、論證時間幾乎跨越整個中共建政之後的歷史。整個三峽大壩決策過程，從 1918 年提出到 1994 年的正式動工，經歷 70 多年計畫與討論，在中共 40 多年的爭論當中，與 40 多國進行合作交流，涉及 34 門學科，82 個單向專業技術，諮詢報告 70 多份，委託國際科研機構完成 9 項技術研究，³⁷其論證跨越了改革開放前後的兩個不同時期，如此才可比較技術官僚出現前後決策之差異，不會因論證時間過短僅而僅侷限於單一領導方式的討論。

二、著重於技術官僚的影響。Kenneth Lieberthal和Michel Oksenberg在*Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*一書中曾經就改革開放之後三峽大壩的決策過程作出一番探討，認為決策過程中不僅官僚系統的重要性逐漸增加，並且越來越符合著重政策辯論的理性決策模式。但需要說明的是，此書出版於 1988 年，在蒐集資料及寫作的 1980 年代前半期，中共決策仍處於從革命幹部執政演變至技術官僚制之中的轉軌期，雖然技術官僚潮流出現些許端倪，然似乎還未能充分展現在決策運作過程上，此點可從書中著重描述官僚系統中的利益交

³⁶ James C. Charlesworth 著，徐清一、呂亞力合譯，*當代政治分析*（台北：正中書局，1981 年），頁 214。

³⁷ 唐代望，「漫長的歷程，永恆的業績：三峽工程決策歷程回顧」，*決策探索*（鄭州），1998 年 7 期，1998 年 7 月，頁 18。

換(trade-off)現象可看出。³⁸因此我們將著重於 1986 年重新論證之後的決策方式作詳細說明，才更能看出技術官僚在決策方面的影響。

貳、研究方法

本文研究方法主要採取實證性統計分析法，驗證技術官僚制的興起。首先蒐集中共政治局所組成領導集團的人事背景，包括三個指標：人口學、教育程度、職業，其次利用量化統計方式分析蒐集之數據，結果以表格或圖示表示，用以判定是否符合技術官僚的共同特徵。這類數據式的精英研究沿襲了行為主義的傳統，最早是 50 年代美國社會科學大師 Harold D. Lasswell 所倡導的，認為研究精英集團必須從精英成長過程著手，來研判其技術、看法和團結力。³⁹整個實證式精英研究的逐漸演進，也從早期單純分析最高領導者的背景與經歷，以便了解其喜好與觀點，進展到以職業為分析主體，探討因職業產生的人際網絡，以及由複雜的人際網絡組成的非正式政治。⁴⁰而以實證研究中共領導精英的著作當中，最為經典的是 1972 年 Robert A. Scalapino 所編 *Elites in the People's Republic of China* 一書，蒐集了十二位學者對於中國大陸各類的精英統計分析，包括中央委員會、政治局、地方領導人、軍方精英、北京大學領導人及文革時期地方黨人的行為。

41

但此種精英研究法主要限制在於，無法說明精英態度及其行為有直接關聯性，在此我們借用 Allen H. Barton 在研究南斯拉夫精英時所做的解釋：

這因果關係是…背景(background)影響個人選擇的區域(sector)，區域則強烈影響到態度(attitudes)，因此在態度與背景之間產生了可觀察的聯繫。在背景與態度之間，確實有因果關係存在，

³⁸ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, pp. 269-338.

³⁹ 劉平鄰，「美國學者對中共政治的研究」，收錄於何思因、吳玉山主編，*邁入廿一世紀的政治學* (台北：中國政治學會，2000 年)，頁 505。

⁴⁰ Avery Goldstein, "Trends in the Study of Political Elites and Institutions in the PRC," *The China Quarterly*, No.139 (September 1994), pp.714-715.

⁴¹ Robert A. Scalapino ed., *Elites in the People's Republic of China* (Seattle: the University of Washington Press, 1972).

不過並不是直接關連，而是經過選擇功能區域(functional sector)來當作一個中介變因來操作。⁴²

茲將這一段話的意思以下圖表示：

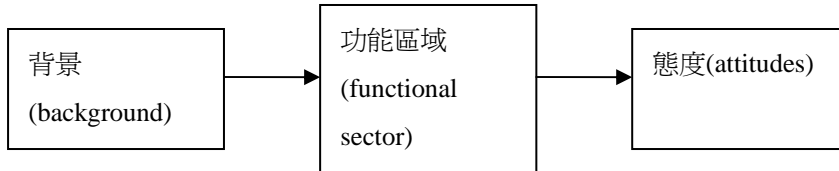


圖 1-2 背景與態度關係圖

資料來源：Allen H. Barton, Bogdan Denitch, and Charles Kadushin eds., *Opinion-Making Elites in Yugoslavia*, p. 242.轉引自 William A. Welsh, “Elites and Leadership in Communist System: Some New Perspectives,” p. 165.

如 Barton 所言，雖然我們不能明確指出個人背景與態度之間直接關連性，但是可確定的是，兩者之間有間接關連性，或許經由此段話的解釋，可以彌補實證式精英研究的缺點，尤其是在中國大陸擔任決策中心的領導階層，其個人態度將進一步影響到整個決策過程。並且我們在文中提出的三峽大壩決策實例分析，更說明隨著政治領導精英個人背景的轉變，精英態度與精英領導下的政治制度也會跟著轉變，正可為這類數據式的精英研究提出有力的佐證。

參、研究範圍

精英研究依照範圍又可分為個人與團體兩種，前者是著重研究個人思想脈絡，後者是研究團體共同特徵，本文沿用的是後者，主要研究範圍從十二大到十六大時政治局成員的分析。在將政治局成員作為選取之分析樣本時，或許會遭到三個質疑：第一，普遍對於中共領導階層的研究，皆是以歷次黨代表大會所選出

⁴² Allen H. Barton, Bogdan Denitch, and Charles Kadushin(eds.), *Opinion-Making Elites in Yugoslavia*(New York: Praeger, 1973), p.242, 轉引自William A. Welsh, “Elites and Leadership in Communist System: Some New Perspectives,” *Studies in Comparative Communism*, Vol.9, No.1&2 (Spring/Summer 1976), p.165.

中央委員會作為主要分析樣本，為何不採取相同方式？第二，如Hong Yung Lee在*From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*一書當中，是以整個中共官僚系統作為分析樣本，⁴³或許如此更能全面觀察整個中共領導幹部的轉變？第三，自改革開放以來中央權力有相當大一部份下放到省層級，地方領導階層在決策上佔有相當大的影響力，為何不以地方領導階層為分析樣本？

首先，本文會以政治局成員作為研究的根據，是因中共主要決策權力僅限於政治局層次，中共中央委員會因為集會時間過短、人數眾多的特點，只能當作為政策宣佈與合法化的一個過程，無法作為具體決策機制，⁴⁴最多只能經由代表們對於某項決議的投票，來看出支持度的多寡。其次，不以整個官僚系統為觀察對象，主要是有些學者提出技術官僚與政治幹部並存的觀點，並認為政治幹部仍主宰著政治上的運作，而非是技術官僚，⁴⁵為了解除此一疑慮，本文將研究範圍專注於掌握中共政治權力中心的政治局，更能說明中共領導階層是否為技術官僚所掌握。最後，不以地方領導人作為分析樣本，是因根據Hong Yung Lee的說法，技術官僚制的展開並不是從最高領導階層開始，而是從政府單位及省級幹部開始。⁴⁶若從地方幹部分析，將無法了解技術官僚制是否徹底完成，因此由中央層級來研究技術官僚制的完成，應是更為準確的作法。基於以上因素，本文將以中共政治局成員作為樣本，分析技術官僚制的完成。

肆、研究限制與步驟

本文研究限制在於，在中國大陸此種威權主義式國家當中資料取得的不易，使得本研究在說明是否因為精英份子出身背景不同而使得精英份子在某項決策中產生特定傾向，也就是在細緻連結個別精英與政治結果(political outcome)之間

⁴³ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*.

⁴⁴ Kenneth Lieberthal著，楊淑娟譯，*治理中國：從革命到改革*（台北：國立編譯館，1998年），頁158。

⁴⁵ Xiaowei Zang, "University Education, Party Seniority, and Elite Recruitment in China," *Social Science Research*, Vol. 30, No. 1(March 2001), pp. 62-75.

⁴⁶ Hong Yung Lee, "China's 12th Central Committee: Rehabilitated Cadres and Technocrats," *Asian Survey*, Vol. 23, No. 6 (June 1983), p. 687.

的關係上存在相當困難度。⁴⁷關於此點，我們希望多從部分決策精英退休之後所撰寫的回憶錄著手，例如李銳的**直言：李銳六十年的憂與思**，⁴⁸並且透過網路相關資料的取得也變得較為容易，希望從這兩個方面能抒解本文的限制。

本文研究步驟是從題目出發，進行有關中共技術官僚制的文獻探討，包含了從起源、過程、影響三個方向將現有文獻作分類，分析此三方向文獻當中的特點與不足，繼而說明本文所採用的研究途徑以及研究方法。再來檢視實際情況，包括兩個方面：一是發展過程，以改革開放後從十二大到十六大政治局成員作為樣本討論技術官僚的興起與特徵；一是實例說明，以三峽大壩決策模式的轉變說明技術官僚制的影響。最後結論，試圖回應社會主義轉型時期精英理論，及提出未來精英政治展望。流程如圖 1-3 所示：

⁴⁷ 寇健文，「中共菁英政治的研究途徑與發展」，頁 87。

⁴⁸ 李銳，**直言：李銳六十年的憂與思**(北京：今日中國出版社，1998 年)。

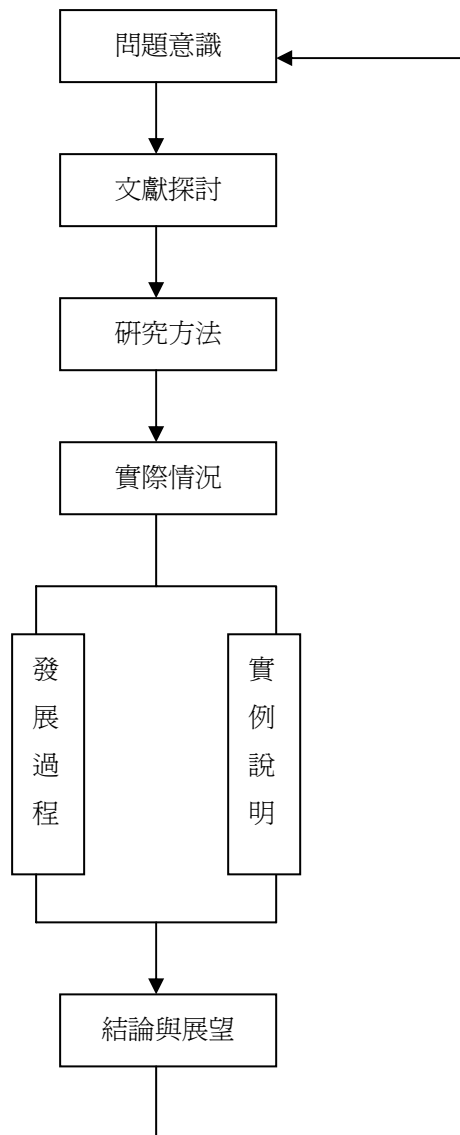


圖 1-3 研究流程圖

資料來源：作者自行整理

第四節 章節安排

本文總共分爲六章，以下作詳細說明。第一章爲「導論」，共四節：第一節爲研究背景與目的，說明技術官僚制在中國大陸精英研究中的重要性，並提出三個主要觀察的問題，根據這些問題將形成本論文整體架構。第二節爲文獻回顧，

對於討論中國大陸技術官僚的文獻作一回顧，發覺現今利用技術官僚理論觀察中共政治領導精英的文獻，依照起源、過程、影響三部分分類，說明各部分文獻的特點，並提出整體文獻三個不足之處，值得本文寫作時強調與補充。第三節，研究方法與步驟，包括實證式精英研究途徑以及決策研究途徑的基本主張與特點，運用實證性統計研究方法探討技術官僚在中共十二大到十六大政治局當中的形成，並說明本文研究的限制及研究步驟的流程。第四節，章節安排，簡要說明本文章節，使讀者在閱讀之前有清楚的整體概念。

第二章標題為「技術官僚理論」，共三節：第一節為技術官僚理論的源起與定義，說明技術官僚的興起，其發展時代背景、主要內容，並提出本文對於技術官僚的定義。第二節為技術官僚理論的發展，分別以西方注重社會因素的後工業理論、社會主義國家重視官僚組織發展的漸常化理論進行論述。第三節為技術官僚理論的爭議，包括技術官僚制(technocracy)和政治—技術官僚制(political technocracy)的辯論，以及技術官僚與民主化之間關係的爭論。

第三章標題為「中共技術官僚興起的背景」，共兩節：第一節為技術官僚興起的宏觀分析，極權主義的衰退與合法性的轉移造就了技術官僚興起的環境。第二節是技術官僚興起的微觀分析，領導人思想的轉變與幹部遞補制度的建立兩項微觀因素，使得整個中共政治體系朝向技術官僚制發展。

第四章標題為「中共技術官僚的發展—政治局案例分析」，共三節。第一節是汰換率，第二節是教育程度，第三節是職業背景，以十二大到十六大政治局組成範圍，從技術官僚的三項指標來探討中共技術官僚制的發展過程。

第五章為「中共技術官僚制的影響—三峽大壩決策分析」，共四節：第一節技術官僚制的決策特色，從技術官僚理論本身出發，列舉技術官僚制在決策方面的特徵，藉以作為探討中共三峽工程決策的驗證依據；第二節革命幹部時期決策分析與第三節技術官僚時期決策分析，則是從精英態度與決策體制兩個層次，觀察在革命幹部時期與技術官僚時期三峽大壩決策方式的特徵；第四節技術官僚制決策模型，總結技術官僚制對於三峽大壩決策的影響，進一步探索建構中共技術

官僚制度下決策模型理論的可行性。

第六章是「結論」，以中共技術官僚作為實例，反思對於社會主義轉型時期精英理論所提出的觀點，並提出未來中共精英發展值得關注的焦點。