

## 第二章 技術官僚理論

在西方政治思想史當中，建構專家治理下的理想社會思潮起源已久，但長久以來似乎只止於學理上的探索，一直無法真正實踐在人類社會當中。在工業時代來臨之後，一種自然科學出身的技術官僚，因為能夠配合新型態的生產方式而逐漸被提及，不過仍未受到相當重視。就像共產主義未能實踐在發達的資本主義社會，卻在資本主義未發達地區發展茁壯一樣，技術官僚制雖然曾短暫出現在美國社會當中，但未能在西方技術發展成熟的社會受到重視，卻在技術知識未完全發達的地區，如亞洲、非洲、拉丁美洲及東歐國家等地受到相當大的重視，將技術官僚制確實實踐在國家建設的進程當中，也受到後來研究共產主義國家領導精英學者所重視。<sup>1</sup>在本章當中我們將從歷史脈絡中探索，到底技術官僚理論的起源為何？技術官僚的定義為何？身為技術官僚必須具備哪些條件？西方社會與共產主義社會技術官僚理論著重的部分又有何不同？這都是我們要在本章當中做出探討的。

第一節「技術官僚理論源起與定義」，說明技術官僚理論的歷史脈絡，並提出本文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。第二節「技術官僚理論的發展」，探討西方資本主義國家與共產主義國家技術官僚制有何不同焦點與理解，分別以後工業社會理論及漸常化理論作為代表。第三節「技術官僚理論的爭議」，包括技術官僚制與政治技術官僚制兩者的爭論，以及技術官僚制與民主化之間的關係。

### 第一節 技術官僚理論的源起與定義

技術官僚理論是建構在精英主義精神之上，再加以延伸發展而出的理論，因

---

<sup>1</sup> Shi Chen, "The Chinese Technocratic Leadership: A Case Study of the Municipal Leadership of Shanghai in the Reform Era," Ph D. dissertation, The University of Toronto, 1997, p. 4.

此我們若要追尋技術官僚理論的源頭，必須追溯到精英主義的始祖—希臘時代政治思想家柏拉圖(Plato)，他在理想國一書中提出哲學家皇帝(philosopher-king)的概念，正符合技術官僚理論所主張以精英治國的理念，<sup>2</sup>但柏拉圖與技術官僚理論的差別主要在於兩點：之所以會產生技術官僚存在的後工業化時代，最主要是因為生產力爆炸導致生產關係的改變，因此技術官僚的首要責任將是經濟問題，而柏拉圖並無強調此點；柏拉圖的哲學家皇帝權力來源是基於人文科學之中哲學知識，而非自然科學。所以柏拉圖的主張只能說是「專家政治」，還未能形成技術官僚的觀點。在 1622 年 Francis Bacon 在 *New Atlantis* 一書中以科學家代替柏拉圖哲學家皇帝的地位，認為科學家能夠以具效率及科學秩序的手段統治社會，但因 Francis Bacon 並未說明經濟將是導致技術官僚的決定性因素，也未能將此概念理論化，也只能算是技術官僚思潮的前驅。<sup>3</sup>

技術官僚治國理論主要提出是在聖西門(Henri Saint-Simon)提倡工業社會來臨時，提到過去社會是軍事社會，主要人物是牧師、武士、封建主和財富的消費者，而進入新社會，治理的人將是生產者—工程師和企業家，也就是時代的新人物(coming men)，<sup>4</sup>認為藉由科技人才組成的政府機構，能夠「用最有效的方法以最小的花費來達到最大的效果」，<sup>5</sup>這種思想被認為是技術官僚理論最早的起源，聖西門也就被稱為「技術官僚之父」。<sup>6</sup>

技術官僚理論經過長期的演變，從原始精英主義強調領導者個人對群眾的指導作用，逐漸轉移至整個技術官僚制的思考，也就是制度途徑來對技術官僚理論作闡釋。聖西門認為必須組成一個依照社會實際需要，而非群眾民主的新政治階層，建構一個由專家管理的行政管理國家(administrative state)，<sup>7</sup>Mosca 認為「在國

---

<sup>2</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise* (California: Sage Publications, 1990), p. 67

<sup>3</sup> Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union* (New York: Longman, 1999), p. 14

<sup>4</sup> Daniel Bell 著，高銛、王宏周、魏章玲譯，*後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索* (台北：桂冠圖書股份有限公司，1989 年)，頁 57

<sup>5</sup> Jean Meynaud, *Technocracy* (New York: The Free Press, 1969), pp. 12-13

<sup>6</sup> Daniel Bell 著，高銛、王宏周、魏章玲譯，*後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索*，頁 415.

<sup>7</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 69.

家事務的管理上需要一種嶄新的管理能力」。<sup>8</sup>但最主要將官僚制度途徑運用在技術官僚理論，將「技術官僚制」發揚光大的是社會學家韋伯(Max Weber)，<sup>9</sup>從社會功能需要變遷的角度來解釋國家行政組織的變遷：官僚行政組織的優越性主要源自科技專業知識的角色，這樣的專業知識不只是包含生產財貨過程中現代科技和商業、管理方法，還包含著讓資訊整合的流通技術，如鐵路、電話等工程技術，這些科技知識在行政管理上都是不可或缺的。<sup>10</sup>另外，韋伯在「新教倫理與資本主義精神」中提及，官僚組織必須具有「理性」的特色，這些包括精確地計算如何有效地計算資本，通過降低成本和增加投資而求得企業的發展，努力提高競爭能力等等，韋伯稱之擁有法理合法性的「理性官僚制度」。

進一步說明，韋伯理想中的「理性官僚制度」，必須符合下面幾個條件：一、個人是自由的，只有在事務上才必須服從官職義務。二、具有既定職務階層制度。三、擁有限定職務權限。四、權限來源來自於契約。五、根據個人專業任命職務，最好是通過考試甄選。六、擁有固定薪資。七、行政職務是唯一的職業。八、可根據年資或政績升遷。九、公私分明，職務不得私有化。十、接受嚴格、統一的紀律訓練與監督。<sup>11</sup>雖然韋伯並沒有明確指出此為「技術官僚制」，而用「理性官僚制度」來概括他理想中的官僚制度，<sup>12</sup>但其思考方式是一脈相承的。

另外必須加以說明的是，許多文獻把「專家政治」與「技術官僚制」混為一談，我們認為最好在其中作出區別。根據Kendall E. Bailes的解釋，「專家政治」是一種短期而個別的官僚組織現象，強調在官僚機構當中，擁有符合機構功能專業的人員，必須擁有機構主導權，也就是必須徹底發揮各盡其才的最大意義，舉例而言，擁有通訊工程專業的工程師掌管電信部門，擁有醫師執照者掌管公共衛

---

<sup>8</sup> Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (New York: Mc Graw-Hill, 1938), p. 65. 轉引於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. 389.

<sup>9</sup> Daniel Bell著，高銛、王宏周、魏章玲譯，*後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索*，頁 82。

<sup>10</sup> Max Weber著，林榮遠譯，*經濟與社會*（北京：商務印書館，1997年），頁 248-250。

<sup>11</sup> Max Weber著，林榮遠譯，*經濟與社會*，頁 246。

<sup>12</sup> 黃小勇，「韋伯理性官僚制範疇的再認識」，*清華大學學報哲學社會科學版*（北京），2002年2期，2002年4月，頁 50-54。

生部門。「技術官僚制」則是從歷史及社會的角度，將其視為一種現代化的潮流，主要是擁有自然科學專業者，獲取能夠影響決策的權力，使得他們有意識運用科技知識，負擔社會責任甚而在政策形成上獲得重要的角色，工程師不只是政策的執行者，也必須要是個政治家。<sup>13</sup>雖然Don K. Rowney認為這只是一個針對技術官僚定義程度上的不同，<sup>14</sup>但我們認為技術官僚比起專家政治，更強調自然科學理性及貼近實際情況的施政態度。

觀察技術官僚的相關文獻，最常被使用的定義是在 Thomas A. Baylis 在研究東德精英份子時提出的經典解釋：

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。<sup>15</sup>

但長期以來技術官僚的觀念不斷被廣泛闡釋，被運用在例如公司主管、團體領導、高級理財人員、高階公共事務管理者、高層軍隊專業將領等各式各樣的領域當中，<sup>16</sup>各個學者常依循各自的理解針對技術官僚作出不同的詮釋，在各持己見定義無法取得彼此認同的情況下，學術上的探討常止於定義的攻伐而停滯不前。<sup>17</sup>我們根據職位、教育、心態三個方面歸納學者對於技術官僚定義的差異，將長久以來的爭論作進一步探討。

首先，在職位方面，普遍而言，認為政治職位具備與否是技術官僚的條件之

---

<sup>13</sup> 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* (New York: Cornell University Press, 1989), p. 5.

<sup>14</sup> Don K. Rowney, *Transition to Technocracy: the Structural Origins of the Soviet Administrative State*, pp. 5-6.

<sup>15</sup> Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite* (Berkeley: University of California Press, 1974), p. 2.

<sup>16</sup> Jean Meynaud, *Technocracy*, p. 65.

<sup>17</sup> Cheng Li and Lynn White, "The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Control by Jiang Zemin," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3 (March 1998), p. 233.

一，例如在Jean Meynaud對於技術官僚的界定是，技術專家必須透過他們專業知識，掌握主要的經濟政治職位，進而控制一整個政治系統。但相反的，也有學者認為職位並不具備必然性，只要對政策具影響力者皆可成為技術官僚，如Frank Fischer就認為技術官僚是擁有科技知識但不具正式職位的專家學者，在國家發展及經濟項目上，追求政治權力與良好社會(good society)的理想。<sup>18</sup>因此在技術官僚是否必定擁有職位上，出現了些許爭議，而我們可以根據表 2-1 對於教育、職位的有無對技術官僚作一界定：

表 2-1 教育、職位條件區分表

教育\職位	無	有
無	群眾	普通官僚
有	知識份子	技術官僚

資料來源：作者自製

由以上分類可看出，只有受過大學以上自然科學教育，並且能在官僚系統中佔有一席之地者才能叫做技術官僚，有職位但無相關教育者稱為普通官僚(或稱職業官僚，career bureaucrat)，有相關教育但無職位者稱為知識份子，兩者皆無則是普通群眾。若再深究此爭議，主要焦點又可集中在提供政府部門意見，也就是智囊(think tank)的角色，有半官方色彩的智囊算不算技術官僚？實際上，有濃厚官方色彩的政策研究機構，雖然能夠提供意見給決策者參考，但在決策過程中並不擁有主導權，換句話說，只有間接影響，而無直接影響，並不能算是技術官僚。不過，技術官僚制的形成，卻給予了智囊成長的空間，身為領導人的技術官僚將相當倚重智囊的建議，避免錯誤決策造成不必要的損失，因此，智囊的出現可說是技術官僚制的必然現象，擴大專家治理的影響力，是「技術官僚制造就了智囊」。<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 18.

<sup>19</sup> Joseph Fewsmith, "Where Do Correct Ideas Come From: The Party School, Key Think Tanks, and the Intellectuals," in David M. Finkelstein and Maryanne Kivlehan ed., *China's Leadership in the 21<sup>st</sup> Century: The Rise of the Fourth Generation* (Armonk: M.E Sharpe, 2003), p. 158.

其次，在教育方面，其爭議在於技術官僚是研究自然科學的專家，但經濟建設是技術官僚的第一目標，針對屬於社會科學範疇的經濟專家、管理專家，是否也可納入技術官僚的範疇之中？本文認為在發展經濟的前提之下，技術官僚只要是相關科學(applied sciences)，如工程師、相關數學、電腦科學、經濟學、管理政策科學等，能夠有助於經濟發展而非阻礙者，皆可算入技術官僚的範圍之內。<sup>20</sup>因為技術官僚制是一種「物支配人」的管理方式，<sup>21</sup>精確地計算工作效能與產量，防止無謂的浪費，此與社會科學當中經濟、管理學科的理念相同，都會導致決策過程逐漸以技術、計算為中心考量，而非以空泛理想作為思考主體。

此外必須說明的是，在Thomas A. Baylis的定義中，指稱具大學程度以上者為技術官僚，<sup>22</sup>這固然忽略了某些教育程度較低，例如出身技職教育者，但大學這樣一個教育程度，在普遍的意義上可謂是專業的最低限制，讓我們在檢驗是否為技術官僚的過程中，能夠有一個客觀且容易運用的標準。

最後，在心態方面，某些擁有技術官僚基本條件者，卻對於經濟建設有阻礙者，是否也列入技術官僚之內？有些學者主張應當以觀點(outlook)來評判一個人是否為技術官僚，也就是觀察其政策是否能符合經濟發展，而非依照其職業或教育判定，<sup>23</sup>但若據此標準，實在難以檢驗何者為技術官僚，不只在說明個人心態是否願意促進經濟發展有極大的困難，何種意見有助於經濟發展也是眾說紛紜，因此或許我們可在定義中提出擁有某些心態者，如發展經濟觀點、理性化政策過程等，具有技術官僚的特徵，但卻不可能依此檢驗何者為技術官僚。

綜合以上討論，並參考李成與Lynn White所提出判斷技術官僚的三項指標：教育(education)、職業(occupation)、職位(position)。<sup>24</sup>我們提出技術官僚的定義如

---

<sup>20</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 18.

<sup>21</sup> Daniel Bell著，高銛、王宏周、魏章玲譯，**後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索**，頁 426。

<sup>22</sup> Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite*, p. 2.

<sup>23</sup> R. S. Milne, "Technocrats and Politics in ASEAN Countries," *Pacific Affairs*, Vol.55, No.3 (Fall 1982), p. 409.

<sup>24</sup> 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), p. 19.

下：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。此定義相較於之前提到Thomas A. Baylis的定義，有兩項特點：第一，必然是掌握官僚職位者，避免非官僚者被納入技術官僚的範疇；第二，理性化、經濟發展才是技術官僚制的重點，個人一定會受到私利或價值判斷等偏見，Thomas A. Baylis的定義並不十分恰當，技術官僚相較於普通官僚的主要特徵，是能依照理性與專業觀點做出有益於社會經濟發展的決策。

## 第二節 技術官僚理論的發展

雖然技術官僚理論的相關思想源起甚早，但若是說到學術界開始重視並深入探討技術官僚制，我們不能不從兩個方向來追尋其推展過程：第一是社會發展理論，從整個人類社會發展的歷史出發，探討未來社會走向的未來學觀點，其中丹尼爾貝爾(Daniel Bell)所建構以知識發展為標誌的「後工業社會」說法最引人注目，也確實如貝爾所述，在二次世界大戰之後，技術與知識專業逐漸成為影響人類發展最主要的「軸心」。第二是國家漸常理論，以一國之內發展為範圍，提出神授意識型態為標的的革命組織，在獲得革命成功、建立新政權之後，將會從超常(extraordinary)狀態逐漸發展為平常(ordinary)狀態。在這兩種理論的衝擊之下，讓技術官僚制受到相當大的注目。

### 壹、後工業社會理論

「技術官僚制」(technocracy)這個名詞是在一次世界大戰之後從法國作為一種先進(progressive)的政治運動思潮引進美國，<sup>25</sup>並由William Henry Smyth首度使用，當初推動此一技術官僚制運動是為了消除 1930 年代早期經濟大蕭條所帶來的經濟崩潰。Howard Scott延伸闡釋其概念，認為在面對逐漸複雜的經濟與社會

---

<sup>25</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 77.

問題上，只有物理學相關知識才能解決各式難題，因此政府必須吸收科技人員、工程師、科學家才能真正掌控整個社會的狀況。<sup>26</sup>但這樣的實際運動與呼籲在當時並沒有引起重視，直到 1950 年代末配合社會發展理論中未來學的興起才受到學術界的重視。

從歸納過去社會的特徵，到對於現實社會如何演進，甚至逐步邁向理想社會，一向是許多社會學者所共同關心的問題，此種種的探討形成社會學當中著名的「社會發展理論」，舉凡現代化理論、依附理論、世界體系理論，都是發展社會理論當中耳熟能詳對於現實社會的詮釋理論。<sup>27</sup>而在 1950 年代，原本的社會發展理論已不能滿足當代學者，紛紛提出對於未來社會的預測，形成了「未來發展理論」，其中最具代表性的就是「後工業社會」模式。

美國著名社會學家丹尼爾貝爾(Daniel Bell) 在 1950 年代末期首先使用「後工業社會」一詞來形容科學與知識突飛猛進為起點的未來社會，貝爾將人類歷史進程分成前工業、工業、後工業三個社會，後工業社會是根據「技術」這個歷史發展的軸心，這樣的思潮影響了許多學者對於未來社會論述，包括拉爾夫達倫道夫(Ralf Dahrendorf)的後資本主義社會、茲比格紐布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)的技術電子社會等。<sup>28</sup>

工業社會之所以前進到後工業社會，除了相較於工業社會將工業技術運用到農業生產，後工業時代則是利用工業技術產生人造製品來滿足大眾需求的區別之外，<sup>29</sup>更重要的是知識與技術大幅成長，讓工作時間能急速縮短，生產力卻能大幅增加，尤其「總和要素生產率」(total factor productivity)這一個觀念的提出，讓人們能夠藉由精確計算，測量出輸入與輸出的相對變化情況，不斷提高所有可能影響輸出的輸入項以擴大產值。<sup>30</sup>也因此後工業時代具備了經濟發展的科學與技

---

<sup>26</sup> Cheng Li and Lynn White, "The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers," pp. 388-389.

<sup>27</sup> 曹玉文，**社會發展理論**（台北：揚智文化，1996 年），頁 2-18。

<sup>28</sup> Daniel Bell 著，高銛、王宏周、魏章玲譯，**後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索**，頁 4-5。

<sup>29</sup> Harold Perkin, *The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World* (London: Routledge, 1996), p. 6.

<sup>30</sup> 林水源，「『後工業社會』理論與轉軌國家的經濟市場化」，**世界經濟**（北京），1997 年 2 期，1997



術擁有絕對重要性、大規模技術複雜性、高度組織相互依賴性、經濟與政治決策過程逐漸集權化、更多部分依賴技術專家、快速的經濟與技術變遷等特色。<sup>31</sup>

更深究貝爾的後工業社會理論，「後工業社會」未來藍圖必須具備五個條件：一、在經濟層面，從生產商品經濟轉變為服務業經濟。二、在職業分佈方面，專業與技術人員階級處於主導地位。三、軸心原則，理論知識的首要性，是社會革新與制訂政策的泉源。四、未來取向，控制技術發展，對技術進行鑑定。五、政策構定，一個新「智識技術」的產生。<sup>32</sup>這樣的後工業社會又可以分成社會結構、政體、文化三個主要部分，<sup>33</sup>其中在政體方面，處理政治事務時強調技術導向，此種技術不單指尊重行政與經濟部門中具有專業技術與經驗者的建議，更進一步強調「邏輯的、實際的、解決問題的、有效的、有條理和有紀律」的決策思維，以「計算、精確衡量、系統」的方式進行，造就了技術官僚出現的政治背景。再跟據貝爾的說法，人類歷史當中獲取權力及社會地位的管道可以分成三種：以財產為基礎的家庭繼承方式、以政治地位為基礎的組織選拔方式、以技術為基礎的教育方式，這三種體系雖然相互重疊、相互滲透地長期存在人類歷史上，但由於技術與理性決策思維影響之下，受過技術專業教育的科學家、工程師，將會逐漸成為政治上的多數，掌握實際政治權利，推動技術官僚成為掌握技術導向政權的領導精英。<sup>34</sup>

經過以上的討論，可知在西方理論當中技術官僚制發展的起點，是以後工業革命之後，進入後工業時期知識社會為其產生背景，但針對西方國家以外，如亞洲、非洲、拉丁美洲及東歐國家，尤其是其中的共黨國家，單從知識社會論述無法完全解釋技術官僚的崛起。在貝爾的後工業社會的來臨一書中，曾經以技術作為橫軸，以財產關係作為縱軸，針對美國、蘇聯、印尼、中共等四國在 1976 年

---

年 2 月，頁 6。

<sup>31</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 14.

<sup>32</sup> Daniel Bell 著，高銛、王宏周、魏章玲譯，*後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索*，頁 15。

<sup>33</sup> 林水源，「『後工業社會』理論與轉軌國家的經濟市場化」，頁 5。

<sup>34</sup> Daniel Bell 著，高銛、王宏周、魏章玲譯，*後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索*，頁 423-439。

的狀況分析如圖 2-1：

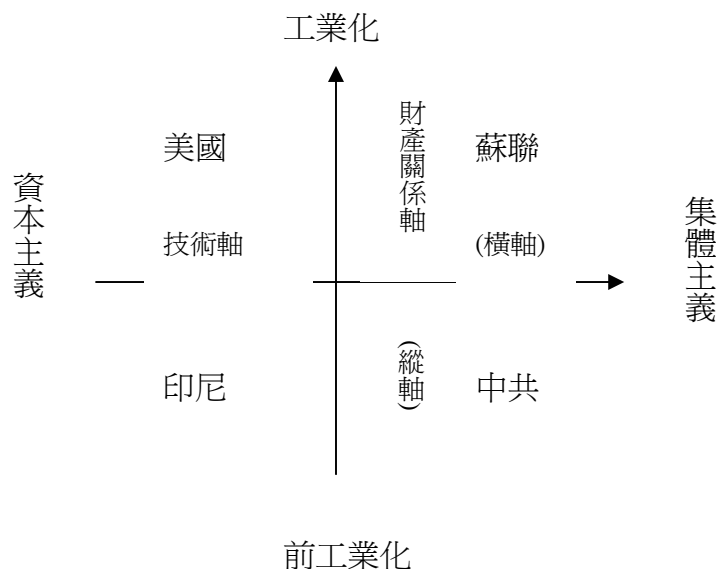


圖 2-1 國家分類概念圖示

資料來源：Daniel Bell 著，高銜、王宏周、魏章玲譯，**後工業社會的來臨：對社會預測的一項探索**（台北：桂冠圖書股份有限公司，1989 年），頁 10。

以中國大陸為例，如圖中所示 1976 年中國大陸技術水準還不足以進入後工業社會的領域，但在改革開放之後，技術官僚就逐漸在中共政治舞台上嶄露頭角，似乎跟當時中國大陸社會狀況並不相符，如何解釋這種狀況？在此我們提出比較共產主義理論中國家漸常化理論，來彌補西方技術官僚理論的不足。

## 貳、漸常化理論

相對於後工業理論當中強調精英對促進生產方式改變與知識發展的作用，在比較共產主義研究當中，則較偏重於從技術官僚理論中制度途徑出發，強調技術官僚的出現能夠重新建構一個符合現代化、經濟發展的官僚組織。

建政之前，列寧式政黨作為革命組織，以建立新型態共產主義國家為目的，政黨必須具備重建政治制度和社會制度、為達到革命目標願意使用各種包括暴力

在內的手段、具有標新立異的意識型態等特色。<sup>35</sup>但在建政之後，列寧式政黨卻未能擺脫掉革命色彩，就連所建立的國家制度，都還具備高度中央集權、高度同質的一元化特色，<sup>36</sup>並不適合國家經濟建設的開展，在Richard Lowenthal著名的一篇文章” Development vs. Utopia in Communist Policy” 當中，就點此種出共產主義的極權動員型政體(totalitarian mobilization regimes)，將會發生理想建構與國家發展之間的衝突，尤其凸顯在三個方面：革命老幹部與後革命時期專家精英的衝突、在道德與物質誘因上的衝突、由在位者發起的革命持續與否的衝突。<sup>37</sup>

社會學家Max Weber爲此現象的解決提出「漸常化」(devolutionary)國家發展理論，認爲以神授意識型態爲標的的革命組織，在獲得革命成功、建立新政權之後，將會從超常(extraordinary)狀態逐漸發展爲平常(ordinary)狀態。<sup>38</sup>這樣一個新政權，必須是能夠符合現代社會型態的現代國家，尤其著重官僚體系的功能「分殊」(differentiation)的能力，因爲官僚體系的系統化、規範化，能夠先把複雜政治問題分解爲若干部分，交由各個部門依照專業分別地加以解決，然後再將各部分串聯起來，這樣原本複雜的問題就能被更有效地解決。<sup>39</sup>甚而如此透過眾人合作，經過分工制度的運作，讓各體系成員也能夠更嫻熟於問題的操作與解決，提高整個官僚體系的效率，也就是韋伯所說「官僚體系較之任何其他組織體系，更具有技術之優越性」。<sup>40</sup>

技術官僚配合此一漸常化過程，以其專業技術背景針對原本無效率、混亂、一成不變的官僚系統，依照個別工作的性質提出更有效率、理性導向的重建工程。<sup>41</sup>W. A. Welsh將此一過程加以概括說明，認爲共黨國家經過體制建立進入體

---

<sup>35</sup> 呂曉波，「關於革命後列寧主義政黨的幾個理論思考」，載於周雪光主編，**當代中國的國家與社會關係** (台北：桂冠，1992年)，頁 206。

<sup>36</sup> 李強，「後全能體制下現代國家的建構」，**戰略與管理**(北京)，2001年6期，2001年12月，頁 82。

<sup>37</sup> Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (California: Stanford University Press, 1970), pp. 33-116.

<sup>38</sup> 呂曉波，「關於革命後列寧主義政黨的幾個理論思考」，頁 193-221。

<sup>39</sup> 房寧，「政黨政治與官僚政治」，**戰略與管理**(北京)，1994年1期，1994年2月，頁 69。

<sup>40</sup> 趙建民，**當代中共政治分析**(台北：五南出版社，1997年)，頁 109。

<sup>41</sup> Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, p. 12.

制管理階段，將出現理性、法制的支配現象，朝著技術官僚政治發展方向前進，這樣的轉變包含以下三個特徵：一、在政治精英甄選過程中，政治基準的重要性降低，而理性、專業基準的重要性提高。二、在政治決策過程中，意識型態的考慮減少而理性決定性增加。三、新型態精英伴隨對於管理、科技的重視而出現。

42

由此可見，不論是資本主義國家或是共產主義國家，雖然強調之處有所差異，但不約而同地皆同意技術官僚在未來國家發展進程當中，能夠起著相當重要的作用，帶領國家朝著未來理想社會的方向前進。Daniel Bell在「意識型態的終結」一書中也曾提及這樣以技術為中心的決策方式將會埋葬意識型態在決策當中的影響，<sup>43</sup>甚至在布里辛斯基和亨廷頓所著「美國和蘇聯的政治權力」一書中，更提出「技術官僚趨同論」的說法，認為：一、兩種社會制度都在日益完善行政管理體制，行政管理的技術性在兩種制度下是相同的，必然導致建構相同的政治制度。二、社會主義、資本主義都面臨著「技術官僚」的挑戰，兩種社會制度都將由那些掌握著技術知識的官僚所統治，技術官僚相同的管理手段將使兩種社會制度向同一方向發展，即「技術官僚趨同」。<sup>44</sup>

### 第三節 技術官僚理論的爭議

在西方經典技術官僚理論當中，認為技術官僚抱持一種無政治的意識型態 (apolitical ideology)，<sup>45</sup>政治必須為社會弊病負責，因此要求決策必須完全跳脫意識型態的束縛，朝向理性的方向思考。<sup>46</sup>但研究共產主義國家技術官僚制的學者

---

<sup>42</sup> William A. Welsh, "The Comparative Study of political Leadership in Communist Systems," in Carl Beck, *Comparative Communist Political Leadership* (New York: David McKay, 1973), pp. 1-42.轉引自洪允杓，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，1992年，頁20。

<sup>43</sup> Daniel Bell, *The end of ideology*(Glencoe: The Free press, 1960) 轉引自Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, p. 21.

<sup>44</sup> 樊期曾主編，*現代科技革命與未來社會：評兩種社會制度「趨同論」* (北京：人民大學出版社，1993年)，頁7。

<sup>45</sup> Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite*, pp. 269-270.

<sup>46</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, pp. 21-26.

們持不同看法，如研究東德科技知識份子的Thomas A. Baylis就認為，技術官僚並非完全無意識型態的專家，而是政治型專家(politician-specialists)，技術官僚也必須擁有能在政治環境當中存活技巧，只有少部分是真正從政治以外組織吸收(co-opted)。<sup>47</sup>這種爭辯更明顯凸顯在李成與Lynn White的技術官僚制(technocracy)與臧曉偉政治—技術官僚制(political technocracy)的辯論，李成和Lynn White提出技術官僚制(technocracy)來解釋中共領導階層已由技術官僚組成，強調理性的施政態度，<sup>48</sup>但臧曉偉則認為職業官僚(career bureaucrats)仍佔據政治主導地位，技術官僚制只能享有附屬的角色，並且必定受到意識型態的控制，因此用政治—技術官僚制(political technocracy)來表達才更能適合現今政治的發展。<sup>49</sup>針對這樣的爭論，本文傾向於以技術官僚制(technocracy)一詞取代政治—技術官僚制(political technocracy)的用法，其原因可從以下兩點作說明：

一、從政治遞補的觀點而言，技術官僚身份已然成為新時代領導人所必須具備的條件。臧曉偉依據十四大中共領導階層統計數據指出，認為技術官僚的數目並未超過百分之五十，提出類似前東歐社會主義國家技術官僚(technocrats)與職業官僚(career bureaucrats)形成執政聯盟，其中職業官僚仍佔據主導地位的政治—技術官僚制(political technocracy)說法。<sup>50</sup>此說法源自於George Konrad和Ivan Szelenyi在觀察 1960 年代東德、1970 年代的捷克、匈牙利以及Leonid Brezhnev時代的蘇聯，曾經出現統治精英與技術官僚達成一種不平等協定(compromise)的政治狀

---

<sup>47</sup> Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite*, pp. 269-271

<sup>48</sup> 可參考 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. 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. Cheng Li and Lynn White, "The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Control by Jiang Zemin," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3 (March 1998), pp. 231-264.

<sup>49</sup> 可參考Xiaowei Zang, "The Fourteenth Central Committee of the CCP: Technocracy or Political Technocracy?" *Asian Survey*, Vol. 33, No. 8 (August 1993), pp. 787-803. 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), pp. 101-113.

<sup>50</sup> Xiaowei Zang, "The Fourteenth Central Committee of the CCP: Technocracy or Political Technocracy?" pp. 787-803.

態，統治精英掌管政治上的主要權力，技術官僚附屬於統治精英之下，負責政治以外的經濟事務，擁有技術的知識份子向大眾宣稱用自然科學方法處理政治、經濟事務，如此不僅可促進經濟發展滿足人民物質需求，也可平息知識份子及群眾對於領導階層獨享特權的不滿，減少民眾對於整體改革的渴望與要求。<sup>51</sup>

之所以臧曉偉會提出與李成、Lynn White的技術官僚制(technocracy)不同說法，根據Shi Chen對李成與臧曉偉的解釋，兩者差別在於定義及檢驗標準不一致，因此造成觀察數據上的差異，自然提出觀點也有所歧異。<sup>52</sup>但我們必須進一步觀察的是，是否技術官僚所擁有的專業技術條件，能夠出現在中共新一代領導人背景當中？技術官僚將逐步替代政治—技術官僚制(political technocracy)執政聯盟當中職業官僚的主導地位？本文假定技術官僚作為一種現代化的潮流，<sup>53</sup>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，在第四章「中共技術官僚的發展」當中，進一步根據此假設以中共領導核心—政治局為觀察的重點，並將時間範圍拉長至十二大到十六大近二十年的時間，提出實際統計數據的佐證，檢驗技術官僚與職業官僚何者真正佔據政治上的主導地位。

二、從意識型態而言，技術官僚必須配合現實情況以理性的決策，去除意識型態所造成的影響，這是技術官僚制的一大特徵，也是許多學者所贊同的。<sup>54</sup>但是不可諱言的，技術官僚必定受到意識型態及文化傳統的影響，不可能完全表明放棄共產主義的思想，如Thomas A. Baylis對於1960年代東德技術官僚的研究中，曾特別強調技術官僚即政治家(technocrats as politicians)，原本原始技術官僚理論

---

<sup>51</sup> George Konrad and Ivan Szelenyi, *The Intellectuals on the Road to Class Power* (England: Harvester press, 1979), pp. 207-219.

<sup>52</sup> 根據Chen Shi指出，李成將社會科學的經濟管理人員納入技術官僚的範疇，而臧曉偉則為純粹自然科學出身者，另外在職業上，臧曉偉把範圍限定在工程、金融、工業管理等，但李成則又加入在行政、教育、法律、醫療、研究等部門具有研究與管理專長者。此討論見Shi Chen, "The Chinese Technocratic Leadership: A Case Study of the Municipal Leadership of Shanghai in the Reform Era," pp.16-17.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Joseph Fewsmith, "The Evolving Shape of Elite Politics," in Jonathan Unger ed., *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang* (Armonk: M. E. Sharpe, 2002), p. 259.

中技術官僚將遠離政治影響的觀點只是一種理想的狀態(ideal type)，在共產主義政治體制之下，技術官僚決策時將不可避免地會受到意識型態的限制。另外，技術官僚確實對於專制體制有分權作用，也就是我們之前所說官僚組織「分殊」作用，使得更多具有專才的精英能夠進入領導階層當中，依照自己的專長行使政務，但這不代表技術官僚的加入是要弱化整個共產黨的正當性，相反地，卻是強調知識技術的擁有來強化整個黨正當性。<sup>55</sup>

或許我們再將意識型態細分為：(一)核心的理論架構部分，包括對世界觀、歷史觀，以及未來社會的願景；(二)外圍的運作性部分，包括對現狀的陳述與分析，提供行動的步驟與計畫，<sup>56</sup>更能清楚表明技術官僚的意識型態。從前革命幹部所追求的是構築在烏托邦基礎上的終極理想社會，也就是意識型態中的核心部分，試圖「一步走」到共產主義的理想天堂，這被批評為脫離現實造成社會資源無謂的浪費，最明顯的例子就是毛澤東在大躍進期間所提出超英趕美的國家發展目標。而在改革開放之後所提拔的技術官僚，則是著重意識型態外圍的運作部分，配合現實情況做出的短、中期國家發展策略，將以前具有高度理想性的意識型態升高至核心部分，更能貼近現實生活，實踐鄧小平個人以經濟發展為主、「摸著石頭過河」的意識型態，一種更務實主義、更靈活的「操作型意識型態」(operating ideology)。<sup>57</sup>甚至有學者更明確地指出，如果技術官僚有意識型態，那技術官僚的意識型態可以稱為「一個現代化的意識型態...一個自由企業體系的信念與政府計畫的需求，社會上精英主義，對於發展的承諾」。<sup>58</sup>

由於意識型態的轉型與衰弱，以往因為堅持意識型態、路線、政策等所造成對立，甚至零和遊戲般的政治鬥爭將不復見，由於技術官僚受過自然科學的專業訓練，較能同意必須從技術觀點出發進行討論，創造出共同辯論的空間，雖然最

---

<sup>55</sup> Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite*, pp. 261-277.

<sup>56</sup> John B. Thompson, *Studies in the Theory of Ideology* (台北：廬山出版社，1985年)，pp.78-79.轉引自李英明，*中國大陸研究* (台北：五南出版社，1995年)，頁52。

<sup>57</sup> 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. 166.

<sup>58</sup> R. S. Milne, "Technocrats and Politics in ASEAN Countries," p. 409.

高領袖仍然擁有最後主導權，卻絕非「一言堂」的言論禁錮。再者，即使技術官僚做成的決定可能受到其他因素影響而不一定是理性的，但政策產出卻是絕對必須經過技術上的修正(“the way out” is through the “technological fix”)，<sup>59</sup>政策的良善將置於個人利益之前。

值得注意的是，技術官僚以理性的態度面對現實，雖然對於革命型政黨(revolutionary party)轉型為行政型政黨(administrative party)、國家正常化、經濟發展皆等有相當大的助益，但從另一個角度來看，卻也被批評為缺乏遠景(vision)的技術官僚，<sup>60</sup>政黨由於缺乏意識型態的號召力，無法給予人民對於未來社會的希望，人民出自於理想而自願犧牲個人利益的景況不再，取代的是官僚「尋租」以及人民物質文明至上的觀念，傳統道德秩序失去作用，國家必須使用法律的強制力來維持社會安定，無法利用意識型態維持社會秩序的穩定。

除了技術官僚制(technocracy)與政治技術官僚制(political technocracy)之間的爭論外，許多學者對於技術官僚制與民主化的關係，也具有不同的看法。根據He Li的歸納，關於技術官僚制與民主化的關係，可以分為兩種不同的看法：一、James Burham主張技術官僚制可以作為消除政治與社會之間隔閡的工具，並且在態度上相較於極權主義領導者較能容忍群眾的意見，因此具備民主化發展的前景。二、Daniel Bell、Don Price、John Kenneth Galbraith、Jean Meynaud等人則認為技術官僚對民主化抱持懷疑甚至恐懼的態度，不能容忍群眾對於精英主義領導方式提出挑戰，並認為大眾參與將會遲緩行政效率造成無謂的資源浪費，<sup>61</sup>甚至有形成「新階級」的可能性，<sup>62</sup>其原因是一方面「技術官僚治理首重政治穩定」(technocratic rule that concentrates on stability)，<sup>63</sup>技術官僚作為官僚系統當中的一部

---

<sup>59</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 23.

<sup>60</sup> Joseph Fewsmith, “The New Shape of Elite Politics,” *China Journal*, No.45 (January 2001), p. 88.

<sup>61</sup> He Li, “Technocrats and Democratic Transition: the Case of China and Mexico,” *Journal of International and Area Studies*, Vol.8, No.2 (December 2001), p. 77.

<sup>62</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 145.

<sup>63</sup> Yu-Shan Wu, “Jiang and After: Technocratic Rule, Generational Replacement, and Mentor Politics,” paper presented at the Conference on Prospects for China’s Political Future: The Sixteenth Communist Party Congress of the People’s Republic of China, Stanford: Hoover Institution, January 24-25, 2003, p. 2.



份，作為政治上的掌權者，不可能自動放棄既得利益而開放政治上的權力，另一方面技術官僚制基於「實證哲學」(positivism)的理性思考模式，能建構一個邏輯、實際、解決問題、工具主義、規範性、有經驗的方法論途徑去解決問題，<sup>64</sup>比起其他官僚組織系統更具有對於現實的回應力。由於技術官僚具有中庸政治的特色，無法用二元化的方式判定是否朝向民主化或集權化，甚而有學者認為技術官僚可以說是在民主開放與專制保守之間的第三勢力。<sup>65</sup>

如果我們將權力光譜兩極之間按照程度再加以細緻劃分，將民主化當作政治改革之中相當重要的一部份，或許我們可以借用徐斯儉針對中國大陸 90 年代之後政治改革狀況所提出的「政治最小化改革論」(political minimalism)來說明技術官僚對於民主化的心態。政治最小化論作為一種政治行為的邏輯，包括以下幾個要素：

- 一、能以原有的政治體制方式統治越久越好，這又隱含以下兩個子命題：
  - (一)可以不做政治改革就不做；
  - (二)不主動做超前的政治改革，以免為眼前的經濟改革帶來不必要的政治成本；
- 二、經濟改革的諸方案中以需要最少改革者為優先；
- 三、若必須要做政治改革，必須以確保共產黨的統治地位不動搖為前提；
- 四、若必須要做政治改革，必須以良好的經濟環境為前提；
- 五、若必須要做政治改革，必須以儘量不犧牲既有的經濟改革成果為條件；
- 六、若必須要做政治體制改革，必須以中共來主導。<sup>66</sup>

「政治最小化改革論」說明了技術官僚雖然會順應社會情勢而轉變，但卻更著重盡最大的努力將改革程度降到最低，例如，Don N. Rowney曾針對蘇聯技術官僚提出其精確的論點，說明技術官僚與群眾之間的關係，他認為早在 1917 年

---

<sup>64</sup> Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 42.

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

<sup>66</sup> 徐斯儉，「中國大陸九〇年代之政治改革與制度變遷」，*中國大陸研究*(台北)，44 卷 2 期，2001 年 2 月，頁 1-30。

之後，技術官僚就已經逐漸出現在蘇聯的政治舞台上，甚至對於之後政治文化造成了幾點深遠的影響：一、專家機構的創立幫助國家機器能更深入控制社會的事務；二、原本自由(free)的技術專家或者知識份子被納入官僚體制當中，這使得反對政府的聲音能夠獲得一定程度的削弱；三、自 1917 年之後，蘇聯的政治將無法擺脫這些所謂主流或官方知識份子的影響；四、社會階級屬性在 1920 年代成爲了政治遞補的標準，使得原本處於社會底層的平民有了進入政府機構的管道。

67

根據這樣的觀察，可進一步推論關於技術官僚在拖延民主化到來時所採取的措施，秉持政治最小化改革論的技術官僚可以利用兩種方式轉移要求民主化所帶來的壓力：一、社會去政治化：藉由限縮政府控制社會的範圍以釋放民間生產力，利用經濟成果轉移人民對於民主化的要求。二、強化政治約束：利用限制某些議題討論以及鎮壓民間異議的方式來穩固政治基礎。如果以上兩種方式都無法有效去除社會大眾對於民主的渴望，技術官僚將被迫接受有限民主化，採取所謂政治吸納的政治戰略，有限度、有選擇性地開放政治領域，<sup>68</sup>按照順序先開放對精英階層的納入，讓原本政治精英之外的其他精英得以擁有進入政治的途徑，藉以削弱精英可能造成領導的民主化作用，最後才是開放對於群眾的參與政治，實現真正民主化。<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Don K. Rowney, *Transition to Technocracy: The Structural Origins of the Soviet Administrative State*, pp. 205-209.

<sup>68</sup> 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> >

<sup>69</sup> 康曉光，「未來 3-5 年中國大陸政治穩定性分析」，*戰略與管理*(北京)，2002 年 3 期，2002 年 6 月，頁 1-15。