

第三章 中共技術官僚興起的背景

前一章提到技術官僚理論的發展，此章將以中國大陸實際情況作為中心，討論中共技術官僚在 1978 年改革開放之後興起的背景。西方中共研究自文革結束之後進入結構主義 (structuralism) 典範，強調制度與個人相互結合的研究途徑，¹ 鄒讜也在其著作《二十世紀中國政治》當中，提醒研究者在觀察中國大陸政治情勢時，必須結合宏觀歷史、政治現象與微觀行動、偏好、信念兩種角度。² 徐湘林更直言在解釋中國大陸技術官僚制的興起時，不能單純根據西方經典理論的宏觀社會經濟角度，必須關注內在政治動力 (political impetus) 的影響。³ 根據這些概念，啓發本文嘗試從宏觀與微觀背景兩方面來探討中共技術官僚興起的原因。

第一節「技術官僚興起的宏觀分析」中，以極權主義衰退和國家合法性轉移作為討論中心。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，無論是鄧小平個人魅力以及意識型態的作用皆無法與毛澤東時代相提並論，國家體制勢必要尋找新型態的「合法性」，以維持社會對於政府的信任。因此，國家體制轉型為蕭功秦所謂「後極權式威權政體」 (post totalitarian authoritarian regimes)，經濟發展以及法理的建立成為新型態合法性的來源，而可幫助政權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。

第二節「技術官僚興起的微觀分析」中，以中共領導人思想與幹部遞補制度的轉變作討論中心。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，達到所謂「超英趕美」的大躍進，甚至導致了無謂的犧牲與浪費。因此在文革之後，以鄧小平為首的中共領導人，從思想

¹ 李英明，*中共研究方法論* (台北：揚智文化，1998 年)，頁 7-9。

² 鄒讜，*二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看* (香港：牛津大學出版社，1994 年)。

³ 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 67-70。

的重新糾正開始，提出「紅專論」及「教科興國論」，進行對國家領導幹部制度改造，導致中共新型態政治領導精英的興起並克服了領導幹部隊伍年老、素質低落的缺點。

第一節 技術官僚興起的宏觀分析

西方經典技術官僚理論是從社會經濟層面來解釋技術官僚制的興起，但中國大陸在文革期間社會經濟破壞殆盡，此一解釋顯然並不適合中國大陸當時狀況。⁴中共作為社會主義大家庭中的一份子，對照比較共產主義理論當中的漸常化理論，我們將從文革之後政治宏觀背景的改變來解釋中共技術官僚的興起。

壹、極權主義的衰退

長期以來，中國共產黨因為受到共產國際支部、馬列主義、革命戰爭、以及現代化和社會主義改造等歷史因素的影響，不得不採取高度集權一黨專政的政治型態，更因為大規模政治動員的趕超戰略，使得黨的權力又集中在政治局中某幾個人，甚至是在毛澤東個人的手中。⁵因此毛澤東時代在中國大陸建構了一個專制極權(totalitarianism)的政治體制，符合學術界常用極權政治的六個標準：一、有全面性的意識型態，二、有一個獨裁者領導的群眾政黨，三、有一個以恐怖手段來控制社會的系統，四、執政黨對群眾信息媒介有全面獨佔性的控制，五、執政黨對軍隊及其他所有的戰鬥組織有一個集中的控制，六、國家控制和指揮整個經濟。或者我們使用鄒讜所提出的全能主義(totalism)概念，更能確切說明當時中國大陸國家與社會之間的關係，全能主義意指政治機構的權力可以隨時、無限制地侵入和控制社會的每一個階層和領域。⁶

⁴ 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。

⁵ 陳明明，「現代化進程中政黨的集權結構與領導體制的變遷」，*戰略與管理*(北京)，2000 年 6 期，2000 年 12 月，頁 9-21。

⁶ 鄒讜，*二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看*，頁 3。

文革之後中國共產黨進入改革開放時期，面對文革時被破壞殆盡的政治、經濟、社會結構，要如何重建？後毛時代新局面的來臨，讓中共領導階層面臨整個國家體制調整的壓力，在未來政治改革規劃當中，最低限度必須具備五個的基本條件：一、政治改革必須能夠解決面臨的社會政治危機。二、政治改革必須能夠維持和鞏固執政者的政治地位，為其增加政治資源及合法性。三、政治改革必須能夠基本上維持政治體制的相對穩定性和繼承性。四、現行政治體制必須有相對的自我調整能力。五、執政者必須具有在實踐中學習的能力。⁷若依照「路徑依賴」理論，社會制度的改革或建立，並不是憑空而起，必須建立在已有的社會基礎上，而歷史上形成的政治社會經濟結構，將提供決策者可供選擇的方案，但這些方案相對地也限制了決策者的選擇。⁸當以動員體制、意識型態為主的保守教條主義，以及激進西化自由主義意識型態這兩條「路徑」，在領導階層已無能力走回原本毛澤東時期極權主義的老路，但也不願放棄現有政治權力朝向西方民主化道路的考量之下，勢必要尋找新的政治制度。

處於極權模式與民主模式之中的威權模式成為了文革之後中共所選擇的路徑，依照林茲(Juan J. Linz)的界定，威權政體是非民主、也非極權的一種政治體制，具有三個特色，包括有限的政治多元傾向、特殊心態、有限的政治動員。據此而出，根據趙建民的說法，威權政體與極權政體的差異主要在於：一、社會滲透：全面滲透與部分滲透、有限多元與政府主宰的對立；二、意識型態與政治動員；三、政治冷漠與政治動員；四、政黨屬性；五、反對勢力或反對黨的存在與否；六、軍人角色。⁹但由於威權體制模型常常被視為一種退回極權或前進民主化之間的過渡型態，是一種模糊不易定論的動態政治發展過程，而因此各種詮釋皆有不同，也有許多不同的分類。¹⁰

⁷ 徐湘林，「以政治穩定為基礎的中國漸進政治改革」，**戰略與管理**(北京)，2000年5期，2000年10月，頁20-21。

⁸ 陳堯，「當代世界向民主政治轉型的動因與路徑」，**戰略與管理**(北京)，1999年5期，1999年10月，頁73。

⁹ 趙建民，**威權政治**(台北：幼獅文化，1994年)，頁127-143。

¹⁰ 陳如音，「中共政權類型初探：從威權理論的觀點出發」，**共黨問題研究**(台北)，28卷11期，

配合中國大陸改革開放之後的實際情況，蕭功秦提出以威權政治理論中的後極權式威權政體(post totalitarian authoritarian regimes)為基礎，結合發展政治學的概念將中國大陸後毛澤東時期的政治發展模式用「後全能主義型的技術專家治國的權威政治模式」(post totalitarian technocratic neo-authoritarian regime)加以概括，主要包括三個基本特點：一、技術官僚特點。八零年代以來中共政治領導階層是由具有超越意識型態思維的工具理性與務實決策風格的技術官僚來主導，並且根據吳玉山的闡釋，雖然中共與前蘇聯同樣利用技術官僚制希望保持國家穩定，但不同於前蘇聯利用技術官僚保持政權的靜態平衡(static equilibrium)，中共則是藉由技術官僚制在不斷變動的市場經濟當中保持動態平衡(dynamic equilibrium)，以穩定的領導階層取得政權合法性。¹¹這樣的技術官僚政治(technocracy)不但對於邁向現代化政治、擺脫傳統保守與西方自由主義兩種路徑依賴有所助益，也能和緩國內兩極化的意識型態發展。二、作為後發展國家的威權政治，九零年代以來逐漸具有低政治參與與高經濟投入相結合的特點。中共在維持有限政治多元的情況下實現了政治穩定，為吸引國內外資本投入創造有利的環境，藉由發展經濟作為政權合法性基礎，更能鞏固共產黨一黨專政的政治環境，以及限制民間政治的參與。三、與拉丁美洲、東亞威權政治相比，中國大陸的威權體制更具有後全能主義體制(post-totalitarian regime)的特點。後毛時代承襲了改革開放之前的社會主義全能體制，比較起拉美、東亞威權主義國家在宏觀控制力、危機處理能力、風險承受與適應力上更能發揮積極的作用。¹²

這樣由具備技術官僚背景的領導精英所建構「後全能主義型的技術專家治國的權威政治模式」，由於技術官僚靈活執行能力的特質，使其一方面在政治體制放鬆對於社會控制力之際，能夠理性、客觀地回應社會需要，增加社會的信任，

2002年11月，頁62。

¹¹ 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.

¹² 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。

促進後發展國家的經濟發展，另一方面因其細微、技術性地調節權威政治體制，而非激進全面的改革方式，能不危害到執政者的地位以及政治穩定性，保持後全能主義體制的特色，¹³符合我們先前所提中共政治改革規劃當中的五個基本條件，使得中共政權得以迴避文革所造成的治理危機，以及蘇東波的擴散效應，而不至於走上西方所謂中國衰亡論的道路。

貳、合法性的轉移

在考慮如何建立新的政治制度同時，另一個值得觀察的重點是中共政權合法性(legitimacy，或稱合理性)問題。根據杭亭頓(Samuel P. Huntington)所言，合法性作為一個不易把握的政治觀念，甚至是政治學者所盡量避免使用，但對於理解威權主義面臨的問題，卻是絕對必要的，¹⁴我們嘗試從此一角度對於改革開放時期的中國大陸進行說明。合法性指涉的是，「擁有為普遍的行為標準所承認的正當理由的狀態」，¹⁵藉由此正當理由，統治者得以取得群眾的認可，並確立其統治的地位。Jan Pakulsk甚至將合法性定義為「一種秩序之規範性效度」，強調合法性對一群參與的行動者只是「信仰問題」。¹⁶這樣的定義，或許過於簡單，並且過於單方面強調政府角色如何取得人民的信任，忽略政府在推展其合法性時也可採取主動積極的行為，甚至此一行為是令人民所不可抗拒的，在T. H. Rigby的定義中，就強調了政府推行合法性時的權威角色：

政治權威的期待，是人民服膺領導者的要求，並不僅僅因為後者(人民)對懲罰恐懼的反映，這種現象更是說明了領導中心可以應用在其權力

¹³ Lowell Dittmer, 「中國新領導：從分工、政治背景、與政策傾向評量」，載於田弘茂、朱雲漢編，張鐵志、林葦芸譯，*江澤民的歷史考卷：從十五大走向二十一世紀*(台北：新新聞文化，2000年)，頁48。

¹⁴ Samuel P. Huntington著，劉寧軍譯，*第三波：二十世紀末的民主化浪潮*(台北：五南出版公司，1994年)，頁50。

¹⁵ 張健，「合法性與中國政治」，*戰略與管理*(北京)，2000年5期，2000年10月，頁11。

¹⁶ Jan Pakulsk, "Legitimacy and Mass Compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-Type Societies," *British Journal of Political Science*, Vol.16, Pt. 1, p. 35.轉載於Leslie Holmes著，宋鎮照、張保民合譯，*共黨政權之末路：反腐敗運動與合法化危機*(台北：國立編譯館，1995年)，頁13。

手段達到讓人民服從之要求。這兩者之想法固然有其內在或外在權威主張之別，但從或多或少的程度來看，在那些權威者的心中皆主張人民順從是必須的，正是上述兩者想法反覆互換作用的結果。¹⁷

也就是說，政府雖然必須利用各種手段來獲得人民的信任，我們也不可以忘記，政府也能夠行使強制力使人民承認其統治權力，著名的社會學家華勒斯坦就指出，政權合法性的建立，主要取決於兩個條件：一是所謂的公意，即政府的決策必須展現大多數人民的意志；一是服從，也就是人民必須遵守政府的治理。¹⁸但在後毛時期的中國大陸，政府權威相較於毛澤東時期限縮許多，因此大部分學者還是關注於改革開放之後領導階層精英的作為如何符合「公意」，以保持自身的政治權威，解決文革所造成群眾信任的危機。

而針對合法性的種類，最為大眾熟知且經常使用的是韋伯對於合法性的經典分類，可分為下列三項：一、合理的性質：建立在相信統治者所規定的制度和指令上，經由合法授命進行統治。二、傳統的性質：建立在傳統的神聖性和由傳統授命施行權威的統治者合法性之上。三、魅力的性質：建立在個人以及他建立的制度的神聖性，或者英雄特質，或者楷模之上。¹⁹雖然有學者針對社會主義國家的合法性再加以細分，甚至多達十個種類，²⁰但似乎過於複雜不易為人所熟悉。建構在韋伯的經典詮釋之上，Zhao Dingxin配合中共歷史發展與實際情況，提出了三項能夠讓群眾接受國家統治的合法性基礎：一、法制選舉合法性(legal-electoral legitimacy)，所有社會團體包括政治領導精英本身，都必須遵守法律的規定，並且所有政治領袖都是依法選出；二、意識型態合法性(ideological legitimacy)，權力是來自於國家給予人民的未來遠景之上，而韋伯所謂領袖個人魅力合法性(charismatic legitimacy)也包括在其中；三、表現合法性(performance

¹⁷ Leslie Holmes著，宋鎮照、張保民合譯，**共黨政權之末路：反腐敗運動與合法化危機**，頁13。

¹⁸ 華勒斯坦，**歷史資本主義**(北京：社會科學文獻出版社，1999年)，頁76。轉載於皖河，「利益集團、改革路徑與合法性問題」，**戰略與管理**(北京)，2002年2期，2002年4月，頁5。

¹⁹ Max Weber著，林榮遠譯，**經濟與社會**(北京：商務印書館，1997年)，頁241。

²⁰ Leslie Holmes, *Post-Communism: An Introduction* (Durham: Duke University Press, 1997), pp. 42-58.

legitimacy)，國家治理必須依賴扮演經濟發展、傳統道德、愛國主義等的領導角色。²¹這樣簡單而清楚的界定或許更適合我們用來探討長期以來中共合法性來源的變更。

綜觀整個中共歷史，雖然八大之前曾有一段由劉少奇等人以常規性經濟發展為目標的集體統治形式，但伴隨 1966 年文革的爆發，與毛澤東個人魅力相互結合的意識型態不但完全掌控了群眾的精神世界，更利用群眾運動的政治手段顛覆了原本還具有些許理性特質的中共官僚結構，將人民對未來共產社會的遠景，寄託在以毛澤東個人為標誌的意識型態(ideology)合法性基礎。美國學者舒曼(Franz Schurmann)的一段話更精確說明了這種統治型態：「中國共產黨通過革命鬥爭登上權力地位，創造了今天的中華人民共和國。中國在過去的十幾年裡，無論偉大的人物，還是平庸之輩，都在用組織化了的政治權力達到不同的目的，演出人類的戲劇。…共產黨中國猶如一棟由不同的磚石砌成的大樓，他被揉合在一起，站立著，而把他揉合在一起的就是意識型態和組織。」²²

以毛為標誌的意識型態合法性在毛去世之後隨之而消失，身為第二代領導核心的鄧小平個人特色在中共意識型態當中已逐漸降低，只能稱為輕微的克理斯瑪(slight charisma)，甚至到了江澤民時期又更加衰弱，中共歷任最高領導人權力來源的不同可由表 3-1 清楚表列：

²¹ 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.

²² Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1968), p. 1.

表 3-1 中共三代領導人的權力來源

毛澤東	鄧小平	江澤民(或其他接班人)
經驗(廣且深) experience(broad and deep)	經驗 experience	有限經驗 limited experience
歷史 history	一些歷史 some history	有限歷史 limited history
軍隊支持 military support	軍隊支持 military support	有限軍隊支持 limited military support
魅力型 charisma	輕微魅力型 slight charisma	無魅力型 no charisma
權力慾／殘忍 will to power/ruthlessness	權力慾 will to power	權力慾* will to power
願景／意識型態 vision/ideology	願景 vision	無願景* no vision
自信心 self-confidence	自信心 self-confidence	較無自信心* less self-confidence
可變化的領袖 transformative leader	代理人領袖 brokerage leader	代理人或反應者？ broker, reactor?
政治局認可的最高領導 superiority recognized by Politburo	政治局最高領導** first above equals on Politburo	政治局第一領導* first among equals on Politburo
無 no	無 no	教育、活力、實用主義 education, vigor, pragmatism
PRC、CCP、PLA 的建立者 creator of PRC,CCP,PLA	幫助建立 PRC、CCP、PLA helped build PRC/CCP/PLA	體制下的產物 product of system

*為作者自行加上

**原文為 first among equals on Politburo，但在此應與江澤民有所區別，鄧小平作為最高領導人，主導整個政治局運作，擁有最後決定權，但江澤民只能算是政治局當中排名第一，必須擔任協調者角色以取得其他政治局委員的共識，因此鄧小平可以是 first above equals on Politburo，江澤民才是 first among equals on Politburo。

資料來源：David Bachman, “The Limits on Leadership in China,” *Asian Survey*, Vol.32, No.11, (November 1992), p. 1048.

如此意識型態的弱化或轉型，將致使傳統道德規範失去效用，政府官員的行為短期化，²³造成中共治理危機的出現，如四五事件及西單民主牆事件更可說明

²³ 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

群眾在失去毛澤東所賦予意識型態信仰之後，正逐漸挑戰共產黨的威信。

1980 年代以來鄧小平提出四化、一個重心等發展現代化經濟的理論，正試圖創造新的合法性來源—「表現」(performance)，以取代舊的合法性來源—「意識型態」(ideology)，利用經濟發展的成果滿足個人物質需求，減少人民對政府的不信任感。鄧小平在 1987 年接見荷蘭首相呂貝爾斯時的一段話就很確切地表達了這樣的概念：「人民有自己親身的經歷，眼睛是雪亮的，過去吃不飽，穿不暖，現在不但吃飽穿暖，而且還有現代化生活用品，人民是高興的。既然如此，我們的政策還能不確定？政策的確定反映了黨的穩定。」²⁴這與杭亭頓指出，「六十年代及七十年代的威權政體幾乎毫無例外地被迫把政績當成合法性的主要來源之一」的說法相符合。²⁵在鄧小平一部份人先富起來的發展戰略底下，能夠將經濟搞好，讓老百姓覺得生活得比過去好，就享有合法性的基礎。

雖然技術官僚在中國大陸出現，在合法性上或許可以根據精英管理(meritocratic criteria)的解釋，政治精英被預期受過良好教育，能夠有高超的能力應付各種議題，在地方上要能勝任多項行政職位，²⁶這也與李成從社會文化的角度，以中國傳統儒家文化的精英主義闡釋技術官僚崛起的說法相呼應，²⁷但此一說法似乎並不足以說明技術官僚在 1980 年代中共改革開放這個時間點出現的原因。技術官僚之所以能夠在其他領導精英當中脫穎而出，最主要還是基於具有掌控及促進經濟發展的專業知識，能夠配合合法性的移轉，利用務實思考而非意識型態來解決經濟發展的問題，這種特色與鄧小平以經濟發展為中心的思想符合，也才能讓技術官僚背景成為新一代領導人的必備條件。

此外，值得一提的是，技術官僚對於中共未來前進到法制選舉(legal-electoral)

月，頁 1-15。

²⁴ 鄧小平文選第三卷，235 頁，載於康曉光，「經濟增長、社會公正、民主法治與合法性基礎：1978 年以來的變化與今後的選擇」，*戰略與管理*(北京)，1999 年 4 期，1999 年 8 月，頁 74-75。

²⁵ Samuel P. Huntington 著，劉寧軍譯，*第三波：二十世紀末的民主化浪潮*，頁 54。

²⁶ David Shambaugh, "The Dynamics of Elite Politics during the Jiang Era," *China Journal*, No.45 (January 2001), p. 110.

²⁷ Cheng Li, *China's Leaders: The New Generation* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001), pp. 25-50.

這個合法性基礎也有所幫助，但必須分別從法制、選舉兩方面進行說明：針對法制的發展，由於技術官僚受到自然科學訓練的關係，面對複雜的社會環境，會因應環境的變化建立起一套專業的應對機制，以減少錯誤所浪費的成本，也就是政治體制常規化，此常規化的建立，對於革命幹部重視的人際關係，或者稱非正式關連(informal ties)，將產生抑制的效果，²⁸但相較於龐大、沈重的官僚組織而言，卻也不是一成不變地因循繁雜、瑣碎的繁文縟節，而是能夠因應現實環境加以調適，增加官僚體系的正當性。²⁹因此對於減少長期以來中共統治體系的非正當性因素，以及從傳統中國「人治」進展到現代中國「法治」將會有所助益。另外，針對選舉制度，或者說是對於人民參政的發展，技術官僚卻是保持畏懼的態度，因為民主帶來了公眾參與政治的機會，將讓政治在運作的成本增加而效率減低，在這方面技術官僚制將會對於民主選舉的發展產生滯後作用。綜合而言，技術官僚在大體上還是有助於法制選舉(legal-electoral)合法性的發展，因為雖然對於選舉技術官僚是抱持負面的看法，但在理性、務實的思考方式之下，如果發現民間社會產生了無法控制的情況，還是會利用選舉這個政治工具來加強自身的合法性基礎，而非對民間社會採取零和遊戲的對抗態度，這些改變可以從開放基層人大選舉、開放資本家入黨等舉動看出，共產黨正逐漸從外造型(exclusionary)政黨轉變為內造型(inclusionary)政黨，³⁰共產黨中的技術官僚正以務實態度接受社會多元化的發展。

如同我們之前再三強調的，以上論述並不表示原本的合法性基礎完全被摒棄，舉例而言，意識型態合法性基礎在改革開放時期尚未完全消失，而是強制力減弱，且不再以階級鬥爭為目標，轉為改革開放的發展而服務，走上去激進化(deradicalization)的道路，然意識型態仍是領導階層用來掌握理論一元化、建立社

²⁸ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China* (California: University of California Press, 1991), p.405.

²⁹ Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union* (New York: Longman), p. 12.

³⁰ 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. 266.

會共識的政治工具。³¹此外例如對中國穩定的期望，深怕失去現有的政治、社會秩序與經濟發展的成果，或稱之「霍布斯式」的合法性基礎，³²也是中共合法性來源之一。

當然這樣以外國模式作為改革路徑依據，以及由合法性探討政治制度轉型的說法勢必受到相當大的抨擊，尤其在轉型理論當中，典範與經驗之間的落差，讓學界反思民主轉型典範的不成熟。³³舉例而言，針對政治改革的構想，徐湘林認為來源是基於當時政治體制所面臨的問題的認識，而這種認識基本上是封閉的，主要來源是所經歷過的經驗而形成，希望回歸到文革以前的政治狀況，而所謂外國的經驗與模式，則是在探索的過程中有選擇性的吸取經驗。³⁴但不可否認的，從制度轉型與合法性理論進行觀察，不僅有助於我們瞭解中共政治體制的發展，也能更深刻地了解為何中共技術官僚遲至 1980 年代改革開放之後才出現的原因。

第二節 技術官僚制興起的微觀分析

在上一節中我們從宏觀的角度，提到中共領導人對於整個政治體制轉型的構築，導致後全能主義型技術專家治國的權威政治模式成為改革開放之後領導國家走向的藍圖，而在這一段落，我們希望從微觀角度加以思考。根據徐湘林的說法，可以從兩個途徑加以觀察領導精英的錄用及構成：第一是黨的政治路線，第二是精英遞補的基本條件與標準。³⁵由此而出，本章希望從領導人思想層面與幹部遞補制度層面來深入了解中共技術官僚興起的原因。

³¹ Lowell Dittmer, "The Changing Shape of Elite Power Politics," in Jonathan Unger ed., *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, p. 219.

³² 徐斯儉，「中共十六大與政治改革」，*中國大陸研究*(台北)，46 卷 4 期，2003 年 7、8 月，頁 28。

³³ 趙建民、張執中，「中國共產黨的變遷與民主化」，發表於「世代交替與中共的未來」研討會，高雄：國立中山大學，2003 年 11 月，頁 1-25。

³⁴ 徐湘林，「以政治穩定為基礎的中國漸進政治改革」，頁 21。

³⁵ 徐湘林，「後毛時代的菁英轉換和依附性技術官僚的興起」，頁 68-69。

壹、領導人思想的轉變

首先，從思想層面而言，我們在文獻探討當中曾經提到，在技術官僚起源的文獻方面，已有許多學者分別從三個不同的角度進行探討，十分詳盡地做出許多說明，尤其李成和Lynn White在比較了海峽兩岸的精英轉型過程之後，從外部環境與內部精英兩個方面，多方面地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(一)高等教育的擴張(二)意識型態的危機(三)經濟專業化的需要；二、內部或精英的因素，包括(一)科技官僚教父(technocrat patrons)角色的掌握(二)知識份子的需求壓力(三)政治元老年齡偏高，³⁶其中技術官僚教父這個角色，尤其引起我們的注意與重視。就如鄒讜所言，中國大陸政治體制是「由黨和黨的領導人指導國家發展，協調各方利益和對社會各群體和個人實行最終控制的一種體制」，³⁷自中共建政以來，政治權力高度集中在個人化政黨的狀況下，任何社會變動幾乎都可說是政治領導人政策產出後的結果，技術官僚制之所以在十二大之後可以逐漸發展，甚至成熟地(Full-Fledged)³⁸出現在中國大陸政治環境當中，技術官僚教父也扮演了決定性的角色，雖然在九〇年代領導人魅力型權威確實逐漸下降，但不可諱言的，身為「總設計師」的鄧小平仍主導了整個改革開放進程，將革命元老從自身經驗出發的「打天下、坐天下」思考模式轉變為「治天下」經濟發展的思考，讓具備自然科學專業技能的技術官僚取得國家發展的主導地位。深入鄧小平思想，發現其中有利於技術官僚興起的論述重點有二：「紅專論」及「科教興國論」。

在中共歷史當中，知識份子常因領導人認知的不同而被劃分到不同的階級。知識份子在毛澤東時代被認為接受了屬於舊社會的教育，必須劃分在資產階級之

³⁶ 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.

³⁷ Tang Tsou, *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms: A Historical Perspective* (Chicago: The University of Chicago Press, 1986), pp. 152-153.

³⁸ 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.

列，也就是所謂的「白專」，不能有掌握政治權力的機會，在職位上只能勝任低階功能性機構人員，歸屬在政治忠誠度高的無產階級領導幹部之下，這種反智論到了文革更加嚴重，原本即佔少數知識份子更嚴厲地被群眾批判，甚至有所謂「臭老九」之稱。³⁹反智論讓決策的領導者或執行決策的幹部，喪失專業的素養以及獨立思考、理性判斷的能力，意識型態無限上綱而失去制約，也導致中國大陸的國家競爭力，隨著毛澤東以主觀能動性克服客觀環境限制的說法，在一次又一次政治運動產生的嚴重內耗中停滯不前。

文革之後，鄧小平體認到必須依靠知識份子的力量發展經濟，原本「白專」此種歧視知識份子的理論勢必要拋棄，建構新的知識份子階級論，也就是所謂「紅專論」，其內容可以分為三個重點：一、創造黨內重視知識的氣氛：在 1977 年鄧小平「尊重知識、尊重人才」的文章中，提出必須認清當時中國大陸科技落後的現實，要進行現代化建設就必須「尊重知識、尊重人才」，建立「不論是腦力勞動，體力勞動，都是勞動。從事腦力勞動的人也是勞動者」的觀念，⁴⁰並且為毛澤東的知識份子階級理論提出澄清，強調毛澤東是曾經把知識份子看作是資產階級的一部份，是四人幫誤解並污名化毛澤東理論。⁴¹這樣的說法，幫助知識份子跳脫出被歧視資產階級框架當中，為重新尋找知識份子的階級定位創造良好的契機。二、知識份子重回工人階級：在 1978 年「在全國科學大會開幕式上的講話」當中，將工人階級培養的腦力勞動者與剝削社會中的知識份子做出區分，建立自建政之後知識份子接受社會主義改造，「已經是工人階級自己的一部份。他們與體力勞動者的區別，只是社會分工的不同」的說法。⁴²這樣的詮釋明確地把知識份子重新劃歸回工人階級當中，建立新的知識份子階級論，讓知識份子擺脫長期以來的原罪。三、讓知識份子發揮積極作用：要改變中國大陸科技嚴重落後的情

³⁹ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, pp. 388-389

⁴⁰ 鄧小平，「尊重知識，尊重人才」，載於鄧小平文選 1975-1982 年（北京：人民出版社，1983 年），頁 37-38。

⁴¹ 鄧小平，「完整地準確地理解毛澤東思想」，載於鄧小平文選 1975-1982 年，頁 39-44。

⁴² 鄧小平，「在全國科學大會開幕式上的講話」，載於鄧小平文選 1975-1982 年，頁 86。

況，就是要建立一支「又紅又專的科學技術大軍」。⁴³因此不僅要持續尊重知識、尊重人才的思維，藉由提高知識份子的工作待遇、放寬思想討論的限制等實際工作，才能培養出更多中、青代的知識份子，為國家現代化建設服務。⁴⁴

在「紅專」知識份子重新受到重視之後，中共又特別注意有關自然科學人才的培養。1978年鄧小平「在全國科學大會開幕式上的講話」中說：「科學技術是生產力，這是馬克思歷來的觀點」。⁴⁵而在1988年接見捷克斯洛伐克總理胡薩克時，更為了加強科學技術在經濟發展當中的決定性地位，確立「科學技術是第一生產力」的指導思想，他說：「世界在變化，我們의思想和行動也要隨之而變。…馬克思說過，科學技術是生產力，事實證明這話講得很對。依我看，科學技術是第一生產力。」⁴⁶這樣的說法後來被中共簡稱為「第一生產力論」，其主要論點如下：現代科技已經成為第一個促使生產力增長的因素；現代科技導引了生產力的主要發展；現代科技成為推動社會前進的第一個力量；擁有現代科技專業的知識份子及技術工人成為發展生產力的主要角色。⁴⁷

而隨後的「科教興國論」延續了「第一生產力論」精神，強調利用科學、教育兩條途徑落實國家發展戰略。1977年鄧小平指出實現現代化的關鍵就是「科學技術要能上去」，並且「抓技術必須同時抓教育」，⁴⁸甚至有學者做過統計，在鄧小平文選一、二、三卷收錄的223篇談話或論述當中，有涉及科教工作的有119篇，重點討論的有37篇，由此可見「科教興國」在鄧小平理論當中的重要性。⁴⁹爾後第三代領導人也在各種場合不停強調科教興國的重要性，尤其在1993年十四屆三中全會當中「關於建立社會主義市場經濟若干問題的決定」，更列入「改革科技體制教育體制」的相關步驟與實際進程，包括科學技術是第一生產力、積

⁴³ 鄧小平，「在全國科學大會開幕式上的講話」，頁88。

⁴⁴ 李國強等，「有中國特色社會主義的知識份子觀：學習鄧小平關於知識份子問題的論述」，*江西社會科學*(南昌)，1994年10期，1994年10月，頁3-6。

⁴⁵ 鄧小平，「在全國科學大會開幕式上的講話」，頁84。

⁴⁶ 「科學技術是第一生產力」，<<http://xcb.ysu.edu.cn/jdzz/dxp/kxjs.htm>>

⁴⁷ 李翠賢主編，*第一生產力論與科教興國戰略*(成都：四川人民出版社，2001年)，頁308。

⁴⁸ 鄧小平，「尊重知識，尊重人才」，頁37-38。

⁴⁹ 于晶莉、譚業庭，「鄧小平的科教興國理論與科教興國戰略」，*毛澤東思想研究*(四川)，2000年2期，2000年4月，頁55。

極促進科技經濟一體化、國民素質的提高和人才的培養、尊重知識，尊重人才等四個分項。⁵⁰「科教興國」發展戰略的成果，我們可從兩項指標中看出：第一是中國大陸全國自然科學技術人員的總數，在 1980 年全國自然科學技術人員總共有 529 萬 6 千人，1990 年 1097 萬人，2000 年更高達 2926 萬人，從 1980 年到 2000 年成長了 552% 之多。第二是中國大陸全國高等學校學生總數(包括招收新生及在校生，但不包含成人教育學生)，1980 年有 129 萬 3 千人，1990 年 279 萬 5 千人，2000 年 820 萬人，從 1980 年到 2000 年成長了 634%。⁵¹雖然會因每個時期社會背景不同而影響到統計結果，但由這些簡單的統計表述，我們還是可以看出「科教興國論」的發展戰略影響深遠並且成果卓越。

貳、幹部遞補制度的建立

在整個中共領導思想轉變之下，中共幹部政策也會隨之改變，中共接班人政策的改變可以從「汰舊」及「換新」兩個主軸出發進行闡述：淘汰不適任的幹部，主要是革命老幹部的退休；提拔新型態幹部，主要包括幹部四化。雖然技術官僚的崛起是提拔新型態幹部的結果，但是我們也不可忽略了淘汰不適任的幹部是新型態領導階層崛起的先決條件。

首先，關於「汰舊」的部分。當文革結束後，革命老幹部們重回政治舞台，雖然暫時穩定了文革造反派所造成的社會混亂，但在面對社會結構的需求，希望重建新型態政治時，革命幹部將會面臨到兩點限制：

一、年齡。丁望曾經劃分中共幹部「世代區域」的量化指標，以出生年份、完成大學教育時間(出生年+22 歲)當作年齡邊界，將中共領導人劃分為幾個世代區域，如表 3-2 所示：

⁵⁰ 「關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，

<<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/5179/20010430/456592.html>>

⁵¹ 數據取自全國年度統計公報，載於中華人民共和國國家統計局網站< <http://www.stats.gov.cn/>>

表 3-2 中共領導世代劃分

世代	出生，年齡區間
第一代	1915 年前出生，1937 年前中共幹部
第二代	1915-1926 年出生，1937-1949 年中共幹部
第三代	1927-1943 出生，1949-1965 年成爲幹部
第四代	1944-1959 出生，1966-1981 年成爲幹部

資料來源：丁望，*北京跨世紀接班人*(香港：當代名家出版社，1997 年)，頁 65。

文革之後重回政治舞台的革命幹部們，大部分都是屬於第一代的領導人，而由上表中可看出，這些第一代領導人在當時(1980 年代)皆已屆高齡，以鄧小平爲例，在 1978 年成爲中國大陸最高領導人時已經是 74 歲，這樣的高齡或許可以在大政方針之上提供些許意見，但要真正領導整個行政工作卻有實際困難，並且與年輕幹部之間也會因爲許多差異而造成衝突，例如通常年輕世代會較支持開放的一方，而年老世代會支持保守的一方。⁵²但這種差異不僅限於不同年齡的緣故，更多是不同經驗及標準所造成的，⁵³例如革命老幹部們多具有長征、對日抗戰、國共鬥爭等相同的經歷與記憶，這些記憶造成了各個政治世代特殊的心理基礎，革命幹部們皆不願意將自己親手打下的天下輕易讓給沒有戰爭及階級鬥爭經驗，只能當作官僚階級管理者的年輕領導人手上，⁵⁴如此阻礙了新進年輕幹部的升遷，對於鄧小平經濟發展的構想也產生了滯後作用。

二、條件。在毛澤東時代，中共領導職務都被所謂革命老幹部所把持，這些在建政之前經歷對日抗戰以及與國民黨鬥爭的將領，在建政之後仍佔有政治上的領導地位，而甄補這些革命將領的也都是從知識水平低落的農人或工人之間，挑選出來在各個政治運動中表現傑出的樣版人物，具有革命的先進性。這樣的精英因爲具備了兩種條件而被西方學者定義爲政治動員者(political mobilizers)：(一)統治的方法是經由群眾動員的政治運動，(二)在精英提拔是依據在黨當中的資歷與

⁵² Marvin Rintala, "Generations: Political Generations," in *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.6 (New York: Crowell Collier and Macmillan, 1968), p. 93.

⁵³ Ruth Cherrington, "Generational Issues in China: A Case Study of the 1980s Generation of Young Intellectuals," *British Journal of Sociology*, Vol.48, No.2 (June 1998), pp. 315-316.

⁵⁴ 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：政大國關中心，2003 年)，頁 84。

政治忠誠。⁵⁵

更精確地來說，在第一個條件當中，共產主義國家的政治運動主要可以因對象的不同而分為兩種：第一種是對付外國資本主義國家想要推廣其資本主義世界潮流而進行的群眾運動，例如抗美援朝運動；第二種是對付國內資本主義殘餘勢力而進行的群眾運動，例如反右運動。⁵⁶這些運動不似一般的群眾運動，卻多是領導者從上而下發動，爲了肅清反對者而發起的運動，其結果增加了國家對於社會的統治力，限制西方所謂市民社會的形成或其他利益團體，例如知識份子獲得政治權力的可能。而第二個條件，根據李成更具體的解釋，在毛澤東時期甄選新幹部是依照以下四個標準來進行：(一)資歷：包括加入共產黨的時間與是否有參加過特定的活動，如長征、對日抗戰等。(二)意識型態：對於馬克斯、列寧主義與毛澤東思想，必須要有堅定不移的信心。(三)政治忠誠與實際行動：在黨發起的歷次運動中，必須要展現出積極的一面，以表現對黨及領導的忠誠。(四)階級背景：必須是出身於無產階級家庭當中。⁵⁷尤其是文革時期利用軍系將領、群眾組織領袖、革命幹部的「革命三結合領導班子」，引導了大批農民、工人、軍人加入共產黨的組織當中，成爲政治領導階級的一部份。⁵⁸

改革開放之後鄧小平提出了幾個黨和國家領導制度、幹部制度的問題：官僚主義現象、權力過份集中的現象、家長制現象、幹部領導職務終身制現象和形形色色的特權現象。⁵⁹表示在當時中共最高領導人對於革命老幹部的不良影響已經有了相當覺悟，之後幾項措施讓老幹部作爲改革開放的障礙能夠逐漸被移除：

首先是「年齡限制」。在 1982 年 2 月發佈「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」，明確規定黨政領導幹部的退休年齡。「擔任中央、國家機關部長、副

⁵⁵ 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. 104.

⁵⁶ Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (California: Stanford University Press, 1970), pp. 34-35.

⁵⁷ Cheng Li, *China's Leaders: The New Generation*, p. 33.

⁵⁸ Cheng Li and Lynn White, "Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy," p. 11.

⁵⁹ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，載於鄧小平文選 1975-1982 年，頁 287。

部長，省、市、自治區第一書記、書記、省政府省長，以及省、市、自治區紀律檢查委員會和法院、檢察院主要負責幹部的，正職一般不超過六十五歲，副職一般不超過六十歲。」⁶⁰如此讓中共長期以來領導幹部職務終身制的陋習終於能夠廢除。雖然在此規定中，並無限制中共最高領導階層，如中央委員、政治局委員、軍委會委員的退休年齡，但根據香港媒體未經證實的報導，1997 年在北戴河政治局會議曾做出「黨政軍領導幹部，年齡在六十五歲以上，原則上不擔任十五屆中央委員；年齡在七十歲或以上，原則上不擔任政治局委員、中央軍委委員」的決議。而經過寇健文的檢驗，中共十五大人員的組成基本上遵循了此一原則。⁶¹

其次，建立領導職務「任期限制」。在國家領導人方面，1982 年「中華人民共和國憲法」中規定國家正副主席、全國人大正副委員長、正副總理、國務委員任期五年，連續任職不得超過兩屆十年。對於黨的領導幹部，雖然中共黨章遲至 1997 年才作出中央委員會及省級黨委每屆任期五年的限制，但仍無明訂連任次數。這些國家級領導職務上的限制，而非對於黨領導職務的限制，基於以黨領政、以黨領軍的原則，將導致外界認為中共任期限制只是形式而非實質，引起黨政不分的爭議，也突顯出中共制度化、法制化仍不夠完備，不過中共正朝著此方向努力，不論是明確的條文或共識，任期限制也確實推動了第一、二代革命領導人辭去國家領導職務。

最後，設立「顧問委員會」。1982 年中共黨章中提出設立中央和省的顧問委員會，以之安撫革命老幹部的不滿，擔任中央顧問委員會委員必須具有四十年以上的黨齡，曾經對黨有較大貢獻、具有豐富的領導工作經驗、在黨內外有較高聲望；而委員會的功能是其作為中央委員會政治上的助手和參謀，對於黨的方針、政策的制訂和執行能夠提出建議，接受諮詢。⁶²不只如此，也有些人被安排至人大常委會裡任職，甚至安排這些革命元老的後代到國家官僚機構、地方黨及政府

⁶⁰ 「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」，<<http://www.bjdj.gov.cn/zzfg/dnfg/dnfg7-3.shtml>>

⁶¹ 寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，*中國大陸研究*(台北)，44 卷 5 期，2001 年 5 月，頁 8-12。

⁶² 1982 年中共黨章，<<http://wlzx.hdpu.edu.cn/upc/hongqi/dvtg/005.htm>>

領導、國營企業擔任領導職務，以作為利益之交換。⁶³這些種種的措施雖然造成了「老人政治」(gerontocracy)的疑慮，但卻只是過渡安排，其目的是讓革命幹部們不會因為頓時失去權力的失落感而引起政治動盪不安，但在制度化的潮流底下，將不再利用利益交換或職務轉換的手段來促使老幹部退休，革命幹部即使無法進行政治權力的轉換也必須退休，例如顧問委員會早在 1992 年就被撤除，結束其階段性任務。

此外，不只是這些革命老幹部們在文革之後重新返回領導地位，造成對於改革開放的阻礙，根據William deB. Mills的觀察，文革之後十二大領導階層當中也還存在著一些年輕的極端主義者(extremists)，他們大多是在 1960 年代因為其積極的行動主義以及無產階級的背景而被提拔至領導職位，秉持著無產階級烏托邦的革命思潮想要重新建構新的中國，這些人在文革結束後並沒有隨著四人幫的下台而完全被取消政治上的職務，仍在中共領導階層當中佔有一席之地。⁶⁴雖然在文革結束時沒有立即對文革造反派做出行動，但到了十二大二中全會時這些人被定義為「文革三種人」，包括造反起家的人、幫派思想嚴重的人、打砸搶份子，中共認為這些人存在造成的組織、作風、思想上的不純潔，將導致黨組織嚴重的危害，必須加以徹底整頓，因此發動了從 1983 年下半年開始，長達三年之久的整黨運動，重新整頓整個領導幹部隊伍。⁶⁵

在這些障礙移除之後，提拔新型態的領導幹部成為了中共的當務之急，其中最主要提拔新幹部的措施是幹部四化政策，這樣在 80 年代發起的幹部四化政策，在之後發展成為 90 年代的「領導四化」。⁶⁶

鄧小平在「目前的形勢和任務」一文中提到，實現四個現代化必須要有四個

⁶³ Murray Scot Tanner with Michael J. Feder, "Family Politics, Elite Recruitment, and Succession in Post- Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 30 (July 1993), pp. 99-100

⁶⁴ William deB. Mills, "Generational Change in China," *Problems of Communism*, Vol.32, No.6 (November/December 1983), pp. 16-17.

⁶⁵ 「中共中央關於整黨的決定」，

< <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5104/5193/20010429/455494.html>>

⁶⁶楊開煌，「中共『十六大』之接班與人事安排—內在邏輯之探討」，*遠景基金會季刊*(台北)，3 卷 3 期，2002 年 7 月，頁 121。

前提，其中的第四項就是「要有一支堅持走社會主義道路的、具有專業知識和能力的幹部隊伍」，內容闡述了專業化的重要性：「只靠堅持社會主義道路，沒有真才實學，還是不能實現四個現代化。無論在什麼崗位上，都要有一定的專業知識和專業能力，…。我們要按照專業的要求組織整個領導班子，充分發揮專業人才的作用，並且領導廣大群眾，按照專業的要求，去學習和工作。」⁶⁷紅與專並重的思想更在一般認為是中共施行政體改的開始—1980年8月18日政治局擴大會議上「黨和國家領導的制度改革」講話中繼續發揮，並成為幹部四化的思想先聲，「所謂德，最主要的，就是堅持社會主義道路和黨的領導。在這個前提下，幹部隊伍要年輕化、知識化、專業化，並且要把對於這種幹部的提拔使用制度化。」⁶⁸在1981年十一屆六中全會上鄧小平完整提出幹部四化理論：「在堅持革命化的前提下，逐步實現各級領導人員的年輕化、知識化和專業化。」

首先，幹部四化中的第一化：革命化是個唯心的說法，如何判定何為革命化並沒有客觀標準，只是作為確保共產黨在中國大陸發展領導地位的但書，1979年鄧小平提出四項基本原則：堅持社會主義道路、無產階級專政、共產黨領導、馬列主義毛澤東思想，⁶⁹成為中共改革開放最後的底線，與革命化被提出的用意是相符合的，因此被一般人認為是革命化的表現。但作為幹部提拔的標準，或者可以這麼說：能夠徹底遵守中共的路線，即為革命化的表現。因此每個時期的標準或有不同，⁷⁰如鄧小平在1992年南巡時所說：「誰不改革誰下台」，⁷¹就是當時革命化的具體要求，而現今對於革命化的要求，可以江澤民提出的「三個代表」為中心，相較於過去革命化常常是專業化、知識化的掣肘，是保守派的護身符，「三個代表」符合技術官僚條件的要求，能更進一步推動幹部改革的進程。⁷²

年輕化，是在老幹部逐漸淘汰之後，提拔以中青幹部為主的領導班子。中共

⁶⁷ 鄧小平，「目前的形勢和任務」，載於鄧小平文選 1975-1982 年，頁 226。

⁶⁸ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，頁 286。

⁶⁹ 鄧小平，「堅持四項基本原則」，載於鄧小平文選 1975-1982 年，頁 144-170。

⁷⁰ 丁望，北京跨世紀接班人(香港：當代名家出版社，1997 年)，頁 36-37。

⁷¹ 其原文應為：「反對改革的人就不要反對了，去睡覺好了。」

<<http://www.people.com.cn/GB/14677/22097/2449777.html>>

⁷² 楊開煌，「中共『十六大』之接班與人事安排—內在邏輯之探討」，頁 126-127。

對此問題之憂心，直到 1992 年鄧小平南巡講話中還看得出來：「老年人有長處，但也有很大的弱點，老年人容易固執，因此老年人也要有點自覺性。…。不要迷信。我二十幾歲就做大官了，不比你們現在懂得多，不是也照樣幹？要選人，人選好了，幫助培養，讓更多的年輕人成長起來。」⁷³目前中共對於領導幹部的年齡規定如下：省部級由六十歲以下、五十歲左右、四十歲左右的幹部組成，至少有一人是四十歲左右，省委常委中至少有三分之一的幹部在五十五歲以下。部屬的司局長、省屬的廳局長、地區和地級和地級市黨政領導班子則由五十五歲左右、五十歲以下、四十歲以下的幹部組成，至少有一人是在四十歲以下。地、市領導幹部中五十歲以下者分別要佔三分之一、二分之一。縣級領導班子由五十歲以下、四十歲左右、三十歲左右的幹部組成，平均年齡四十五歲左右。⁷⁴值得注意的是，這樣的幹部制度安排並不是一味地講求幹部年齡的降低，而是「多層次分佈」，不僅呈現越低職位，年齡限制越年輕的梯型推移，同樣一個領導階層當中也會有老、中、青不同年齡層次的分佈，這樣縝密的制度安排是中共推動整體「梯隊接班」當中一個重要措施。⁷⁵

知識化，針對改革開放以後經濟發展複雜的需求，領導幹部必須具備相關知識才能應付遇到的各種困難。作為幹部四化當中相當重要的一部份，中共從兩個方面來推動幹部知識化：首先，設定教育程度限制。早在 1982 年，中共就規定要調入中央黨政機關者，必須具備高中或中專以上畢業的教育程度，並計畫在五年之內，達到三項標準：中央黨政機關幹部皆具有高中或中專畢業以上的文化水準；大專以上程度的幹部比例逐年增長；部委、司局兩級領導班子中，大專以上程度的幹部佔大多數。⁷⁶而在 2002 年中共中央所發佈的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」中提出了更高的要求，擔任黨政領導幹部者應具有大學專科以上文化

⁷³ 「鄧小平南巡講話」，<<http://www.oklink.net/lzsl/dangdai/dxp01.html>>

⁷⁴ 「政治體制改革資料選編」編寫組，**政治體制改革資料選編**(南京：南京大學出版社，1987 年)，頁 285。轉引自寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，頁 7。

⁷⁵ 寇健文，「權力轉移與『梯隊接班』機制的發展」，載於丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**(台北：新新聞文化，2002 年)，頁 53-72。

⁷⁶ 「中共中央、國務院關於中央黨政機關幹部教育工作的決定」，<<http://www.cnread.net/cnread1/flfg/fldd/003/018.htm>>

程度，其中地（廳）、司（局）級以上領導幹部應具有大學本科以上文化程度。⁷⁷根據中共中央組織部統計，從 1981 年到 2001 年底，中國縣（處）級以上幹部具有大專以上學歷的比例已從 16.4% 大幅提升至 87.9%，而省（部）級以上幹部中，這一比例達到 89.2%，其中具有碩士或博士學歷的佔 18.4%。⁷⁸其次，推行幹部培訓制度。中共不斷推動幹部至黨校、行政學院等地在職進修的機會，其目的不僅是加強對於黨的忠誠，並且對社會多元化之後出現新的知識，領導幹部必須有所認識，甚至計畫自 2001 年開始，利用五年的時間將全國幹部重新培訓一次。⁷⁹從任職前的資格規定，到任職後的在職進修，中共利用這兩個方式不斷地提高其幹部知識化程度，雖然來不及達成如中共飛彈之父錢學森所言在 2000 年之前達到所有幹部都有大學學歷，地方幹部擁有碩士學歷，省級以上領導幹部擁有博士學歷的目標，⁸⁰但已有相當大的進步。

專業化，是針對主管業務的熟悉度而言，專業化是以知識化作為前提，有了知識才能提及專業，不但要持續吸收新的知識，更需要專業能力來因應突發的狀況，解決在執行過程當中實際碰到的難題，⁸¹也因此有學者將專業化界定為包括專業知識及專業經驗兩方面。⁸²雖然專業化跟革命化一般，因為不易有客觀的標準而難以判定，⁸³即使有相關專業經歷也不一定代表個人具有專業的能力，但如果著重於具有解決問題的專業經驗來看待，中共所規定經歷資格以及政績考察制度成為評判幹部專業化的標準之一。中共在「黨政領導幹部選拔任用工作條例」當中提到：擔任縣（處）級領導者，應具有五年以上工作資歷和兩年以上基層工作經歷。縣（處）級以上領導職務者，應當具有在下一級兩個以上職位任職的經

⁷⁷ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，

<http://news3.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm>

⁷⁸ 「中組部：絕大多數中共領導幹部已接受高等教育」，

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-06/12/content_437359.htm>

⁷⁹ 「2001 年-2005 年全國幹部教育培訓規劃」，<<http://www.shcec.com/zlgl/20030501.htm>>

⁸⁰ Cheng Li and David Bachman, "Localism, Elitism, and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China," *World Politics*, Vol.62, No.1 (October 1989), p. 88

⁸¹ 楊開煌，「中共『十六大』之接班與人事安排—內在邏輯之探討」，頁 119。

⁸² 丁望，*北京跨世紀接班人*，頁 38。

⁸³ 寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，頁 7。

歷。縣（處）級以上領導職務者，由副職提任正職的，應當在副職崗位工作兩年以上，由下級正職提任上級副職的，應當在下級正職崗位工作三年以上。⁸⁴這樣的選拔標準，使得領導幹部得以具備相當的經歷才可上任，但經歷是否完全等同專業，仍可抱持懷疑態度，並且或將導致革命幹部著重資歷的陋習重現。

近年來提倡的政績考察制度似乎是中共觀察幹部是否符合專業化時更好的一個評量標準，從提名到選出領導幹部的過程中，中共規定必須經過「民主推薦→考察→醞釀→討論決定→任職」這一系列程序，而其中民主推薦、考察兩個過程是在選拔幹部時考慮個人表現，來決定是否具備任職的條件與能力，另外任期當中舉行的年度考核、幹部考察，也是讓政績不佳者去職的方法。⁸⁵總的而言，中共現在正積極推動「民主推薦」、「民意測驗」、「民主評議」這幾種加入群眾意見及政績標準的制度，⁸⁶配合胡錦濤在2004年南巡江蘇時強調「科學發展觀」，堅持「正確政績觀」的看法正是中共中央查驗黨政幹部是否符合專業化的具體表現。⁸⁷

從以上的討論我們可以發現，無論從領導人思想或是幹部遞補制度，皆導致中共新一代的領導精英必須具備技術官僚條件：受過科學、技術等相關學科大學以上高等教育，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。但若我們將中共領導階層劃分為領導階層與幹部階層進行觀察，發覺對於技術官僚制趨勢有推動作用的具體條文，其範圍還是僅限於幹部階層，而非黨的最高領導階層。直到目前最高領導階層的汰換條件、限制，都還是以領導人之間「共識」的形式加以制約，尙未有明文規定，雖然許多學者認為這些共識正逐漸朝制度化發展前進。⁸⁸又改革開放以來幹部世代交替的過程，

⁸⁴ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」

⁸⁵ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」

⁸⁶ 「深化幹部人事制度改革綱要」，

<http://past.people.com.cn/GB/channel1/10/20000820/194468.html>

⁸⁷ 編者，「難以落實的『科學發展觀』：年中大陸政經社會發展」，*中共研究*(台北)，38卷6期，2004年6月，頁6-18。

⁸⁸ David Bachman, "The Paradox of Analysing Elite Politics under Jiang," *China Journal*, No. 45 (January 2001), p. 99.

是以鄧小平個人的權力及威望作為動力，⁸⁹鄧小平去世之後，是否此種共識仍能持續維持，甚至以制度條文形式加以規定，是我們希望觀察的重點。因此在下一節，將以改革開放以來十二大到十六大中共政治局為範圍，檢驗中共最高領導精英階層是否持續朝向技術官僚制發展。

⁸⁹ Frederick C. Teiwes, "Normal Politics with Chinese Characteristics," *China Journal*, No.45 (January 2001), p. 76.