

第五章 中共技術官僚制的影響—三峽大壩決策分析

根據William A. Welsh的說法，技術官僚理論的構築，主要從兩個途徑加以闡釋：第一是從精英遞補過程層面，老路線(old-line)的幹部們將由學有專精的技術官僚取代，第二是從影響方面，意識型態對於社會控制的指導性角色將沒落。¹在上一章，我們已經證實自改革開放以來，技術官僚已逐漸崛起於中共最高領導階層當中，甚至已經替代革命幹部完全掌控政治權力，但更進一步，技術官僚的崛起是否對於中共政治造成影響？確實造成了與革命幹部不同的改變？觀察有關技術官僚的文獻，對於技術官僚所造成的影響，大部分皆從理論出發，多是預測性質的討論，無法做出實證的研究，²也只能單一地反覆強調意識型態弱化的特點，不能提出更多關於技術官僚影響方面的直接證據，³因此有許多學者對於技術官僚理論抱持懷疑的態度，甚至以所謂專家主義來替代技術官僚制的說法。⁴

本文希望突破此一限制，使用比較研究的方式，探討在橫跨中共歷史的三峽大壩論證過程，經由證明在革命幹部與技術官僚時期決策方式的不同，藉以推論技術官僚理論對於中共政治發展的適用性。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變遷，是否出現如技術官僚理論當中所論述的差異；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，進一步探索建構技術官僚決策模型理論的可行性，提出「綜視決策模型」(mixed scanning model)作為技術

¹ William A. Welsh, "Elites and Leadership in Communist System: Some New Perspectives," *Studies in Comparative Communism*, Vol.9, No.1&2(Spring/Summer 1976), pp. 165-166.

² Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union* (New York: Longman, 1999), p. 26.

³ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China* (California: University of California Press, 1991), p. 287.

⁴ Hans Hendrichske, "Expertocracy and Professionalism," in David Goodman and Beverley Hooper ed. *China's Quiet Revolution: New Interactions between State and Society* (New York: Longman Cheshire, 1994), pp. 144-161.

官僚制的決策模型。

第一節 技術官僚制決策的特色

本文根據決策理論當中的精英決策模式以及組織決策模式，將決策模式分為兩個層次進行觀察：一、精英態度變遷，二、決策體制變遷。在第二章中我們曾經定義，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，從此一詮釋出發，我們假定技術官僚制在中共精英政治當中的出現，將可能對於中共決策過程在這兩個層次產生以下的影響：

一、精英態度方面

首先，經濟主導的思考。李成和Lynn White曾提出技術官僚必須具備務實看法及經濟決定(pragmatic outlook and economic determinism)，⁵針對三峽大壩這樣需要龐大人力、物力的工程，經濟將取代戰略成為中共技術官僚決定是否興建的思考重點，例如以中國大陸這種後發展國家的國力是否能承擔、是否能帶來經濟繁榮的發展等相關議題佔據核心地位，戰爭、權力鬥爭等政治性的意識型態至上思維與論述將失去決策過程當中的主導權。

其次，群眾意見的排除。Robert D. Putnam曾就技術官僚心態 (technocratic mentality) 這個主題訪談了英國、德國、義大利近一百位高級官僚，其結論表示技術官僚制建構在對知識專業的掌握之上，反對政客、政治制度及群眾介入治理過程，群眾意見的加入只是增加非專業的因素，使決策複雜化，更對各種社會利益抗衡以及平等正義也不感興趣。⁶由此而出，相對於毛澤東倡導群眾路線，中共改革開放之後的技術官僚將會盡力排除群眾對於決策的參與。

二、決策體制方面：

⁵ 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.

⁶ Robert D. Putnam, "Elite transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy," *Comparative Political Studies*, Vol.10, No.3 (October 1977), p. 404.

首先，分工化的傾向。不論是從後工業社會理論強調社會需求，或是從漸常化理論強調政治變遷，都認為以往以一元化為特徵的極權動員型政體(Totalitarian Mobilization Regimes)將會因為阻礙經濟發展而面臨崩潰，⁷技術官僚制著重官僚體系功能「分殊」(differentiation)的能力，⁸依照各種專業進行符合社會、經濟需求的工作分配，產生多元化的傾向。

其次，專業化傾向。技術官僚著重決策必須依照客觀環境需要安排各種輸入項的先後順序，⁹重新調整(readjust)¹⁰原本從非專業觀點出發的決策過程，以「理性」的實證、分析方法論作出客觀、科學決策(objective, scientific decision-making)，¹¹甚至即使是政治議題，都必須以科學與技術的詞語加以界定。¹²原本革命幹部以人為主的主觀決策，讓不論是政策議程、規劃、抉擇、合法化等過程都充滿變動與隨意性，導致長期以來中共政治被稱為是「人治」而非「法治」，技術官僚將改變「人治」的決策方式，以務實主義為出發點，致力建構一套能夠符合客觀環境，專業化的理性計畫(rationality project)，¹³以便進行政策的評估與討論，去除無謂的資源浪費達到國家利益最大化。

再次，議題討論空間的增加。由於技術官僚必須對於各項政策發展所可能導致的影響做出評估，藉由探討各種政策選項帶來的耗費、利益、可行性，評估各種可能導致的結果，選擇可能為國家帶來最大利益的選項，而非經由主觀或意識型態的價值對政策做出判斷，¹⁴因此勢必擴大中共對於政策討論的空間便於研議政策的各種可能性，尤其是由技術專家所組成的政策社群(policy communities)，或是所謂隱藏的階層(hidden hierarchies)，¹⁵也就是中共所謂智囊(think tank)的使用，

⁷ Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (California: Stanford University Press, 1970), pp. 33-116.

⁸ 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。

⁹ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, p. 288.

¹⁰ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise* (California: Sage publications, 1990), p. 24.

¹¹ William A. Welsh, "Elites and Leadership in Communist System: Some New Perspectives," p. 166.

¹² Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, pp. 22-23.

¹³ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 21.

¹⁴ Hong Yung Lee, "China's New Bureaucracy?" in Arthur Lewis Rosenbaum ed., *State and Society in China: the Consequences of Reform* (Boulder: Westview Press, 1992), pp. 59-60.

¹⁵ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 19.

將受到更多的重視，甚至逐漸產生對於反對意見的包容性。

依照這些標準，我們將研究的時間範圍主要集中在 1953 年 2 月毛澤東巡視長江時提出建設三峽大壩的構想，至 1992 年 4 月全國人大通過「關於興建長江三峽工程的決議」將近四十年的時間，其中利用技術官僚途徑，劃分為毛澤東革命幹部時期與鄧小平技術官僚時期兩個時期，以 1970 年代後期的改革開放作為分界點，是否出現以上技術官僚決策模式的現象。不可否認，這樣的二分法容易陷入過度化約的陷阱當中，並且再者鄧小平本身也非屬技術官僚，何以把鄧小平時期定義為技術官僚時代？我們從兩個方面來對這些疑問提出說明：

一、從歷史觀點而言，1978 年十一屆三中全會是所謂「中國歷史性的偉大轉變」，造成了思想、政治、經濟、國際四個方面的全面改革，¹⁶開啓了鄧小平時代的來臨，以十一屆三中全會作為分界是普遍且最被人接受的觀點，並且能夠明確顯示技術官僚制形成前後的差異。雖然在 80 年代早期技術官僚制仍在醞釀期，甚至到 90 年代中期革命老幹部也仍發揮一定影響，但應著重的是從歷史與社會角度，將技術官僚制視為一種現代化潮流，¹⁷此趨勢所造成務實主義的社會與政治氛圍，跳脫了毛澤東時代以主觀能動克服客觀限制的「唯意志論」觀點，導引理性決策的發展，即使是被看成保守派的彭真等人，也不得不承認科學理性的主導性。¹⁸

二、從領導角色而言，從改革開放之後到 1997 年，掌握中共政治最後發言權仍是有所謂「總設計師」之稱的鄧小平，就鄧小平個人背景來看，他並不屬於技術官僚而是革命幹部，但作為一個李成與 Lynn White 所謂「技術官僚教父」(technocracy patron)，卻具有尊重知識與科技的理念，積極拔擢擁有技術官僚背景

¹⁶ 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 1-2。

¹⁷ 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.

¹⁸ Cheng Li and Lynn White, "The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers," pp. 394-395.

的年輕幹部，¹⁹就某種程度而言，鄧小平或許符合R. S. Milne從觀點 (outlook) 所詮釋的技術官僚。²⁰我們雖稱鄧小平為技術官僚教父，通過改變黨的政治路線和精英遞補標準兩種途徑，開啓新型態領導精英—技術官僚時期的來臨，²¹但並不表示鄧小平即為技術官僚，我們仍時常觀察到鄧小平保有革命幹部的特質，例如在權力操作的手法上，遇到重大危機時仍以非制度化的個人權力介入正常的決策運作，而未尋制度管道解決，如天安門事件即為例證。²²

中共對於三峽大壩論證的歷史進程如表 5-1 所示，本文並不準備從歷史的角度，按照順序將領導人針對三峽大壩的言論，或者是其決策的程序一一排列提出說明，而是從精英態度變遷與決策體制變遷兩個方面觀察整個三峽大壩的決策，檢驗改革開放以後決策過程是否符合以上我們提出技術官僚理論的假設。

表 5-1 三峽大壩的興建過程

日期	事件內容
1919	孫中山在「建國方略之二——實業計畫」中談及對長江上游的水路的改良 ²³
1932	國民政府擬定葛洲壩、黃陵廟兩處低壩方案，進行中國第一次探勘與設計工作
1944	美國工程師薩凡奇提出「揚子江三峽計畫初步報告」，又名為「薩凡奇計畫」
1946	國民政府與美國墾務局簽訂合約，由該局代為進行三峽大壩設計
1947.5	國民政府終止計畫，撤回在美技術人員
1950	國務院長江水利委員會在武漢成立
1953	毛澤東巡視長江，提出修建三峽大壩的構想

¹⁹ 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. 9-13.

²⁰ R. S. Milne, "Technocrats and Politics in ASEAN Countries," *Pacific Affairs*, Vol.55, No.3 (Fall 1982), p. 409.

²¹ 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，頁68-69。

²² 相關資料可見張良，*中國「六四」真相*(紐約：明鏡出版社，2001年)。

²³ 其原文為：「改良此上游一段，當以水閘堰其水，使周得溯流以行，而又可資其水力。」

1954	長江大洪水，引發中共重視三峽大壩的建築
1954.11	周恩來致函蘇聯，請其派出專家幫助長江流域規劃
1955	全面展開有關三峽工程規劃工作，蘇聯專家抵華展開測量
1956.6	毛澤東遊長江之際寫下「高峽出平湖」的著名詩句
1956.7	在長江水利委員會改名為長江流域規劃辦公室
1958.1	中共中央南寧會議聽取長江流域規劃辦公室簡報，毛澤東提出「積極準備、充分可靠」方針，並指示周恩來親自指導三峽規劃，「一年至少抓四次」
1958.2.27-3.6	周恩來、李富春、李先念與國務院、地方等相關專家、人員進行考察，基本肯定三峽大壩的構想
1958.3	中共中央召開成都會議，周恩來作「關於三峽水利樞紐和長江流域規劃的報告」，會後發佈「中共中央關於三峽水利樞紐和長江流域規劃的意見」
1958.3.30	毛澤東巡視長江三峽，並指示修建三峽大壩
1958.8	周恩來主持北戴河的長江三峽會議，要求 1958 年底完成三峽初設要點報告
1960.8	蘇聯撤回有關專家
1960.8	周恩來再次在北戴河主持長江工作會議，決定放緩三峽工程腳步，曰「雄心不變，加強科研，加強人防」
1970.10.30	武漢軍區、湖北省革委會向中共中央、國務院報告葛洲壩工程計畫，作為三峽工程的先行計畫
1970.12.24	周恩來致信毛澤東，提出葛洲壩可行，毛批示：贊成興建此壩
1970.12.30	葛洲壩開工
1972.11	周恩來指示暫停葛洲壩施工，改組工程領導機構由林一山主持的葛洲壩工程技術委員會，直接對國務院負責
1980.7	鄧小平巡視長江，認為技術問題能解決，三峽就應該興建，「輕易否定搞三峽工程不好」
1982.11	鄧小平聽取準備興建三峽工程的會報，表示：「看準了就下決心，不要動搖！」

1983	長江水利委員會提出「三峽水利樞紐可行性報告」，確認 150 米方案
1984.4	國務院批准長江流域規劃辦公室的「三峽水利樞紐可行性報告」，三峽特區籌備組宣告成立，各項準備工作展開
1984.4	政協「三峽工程近期不能上」的調查報告送進中南海，重慶市也提出不同意見，國務院委託國家計委和科委重新進行研究
1986.3	鄧小平表示對三峽工程必須經過縝密考慮才能開工，不會草率行事
1986.6	中共領導人率有關部門實地考察，中共中央、國務院發佈關於「長江三峽工程論證工作問題的通知」，責成水利部提出三峽工程可行性報告
1986.6	國務院副總理李鵬宣布由水利部成立三峽工程論證委員會，以錢正英為組長召集 412 名專家重新論證
1989	「長江三峽水利樞紐可行性研究報告」在三峽工程論證領導小組第十次會議上通過，認為建比不建好，早建比晚建有利
1989.7.21-24	江澤民考察三峽聽取報告，堅定三峽早日上馬決心
1990.7	以鄒家華為主任的國務院三峽工程審查委員會成立，對可行性報告進行審查
1991.8	國務院三峽工程審查委員會通過可行性研究報告，建議提請人大審議
1992.4.3	七屆人大五次會議 1767 票贊成，177 票反對，664 票棄權，25 人未按表決器通過「關於興建長江三峽工程的決議」
1993.1	國務院三峽工程建設委員會成立，李鵬兼任建設委員會主任
1994.12.14	三峽工程正式開工

資料來源：作者自製

第二節 革命幹部時期決策分析

從中共建國到改革開放之前，這段革命幹部主政時期對於三峽大壩也有過長時間的論證過程，我們依照精英態度變遷與決策體制變遷兩個方面，分析其決策過程的特徵。另外，雖然三峽大壩涉及過多的技術層面，且尚未完成整體工程，

許多爭論也持續不斷，直到現在仍然看不出其決策正確與否，無法判定是否合乎理性化決策，不過三峽工程附屬計畫的葛洲壩，卻提供了我們觀察毛澤東時期決策非專業化的重點，在此可嘗試加以討論。

壹、精英態度方面

一、防洪、國家安全的思考

1956 年夏天，毛寫了「水調歌頭·游泳」一詞，當中「更立西江石壁，截斷巫山雲雨，高峽出平湖。神女應無恙，當驚世界殊」，鼓舞了中共建設三峽的信心，²⁴後來時常被主建派拿來作為宣傳三峽大壩的名言。1958 年毛在巡視三峽時，曾開玩笑地跟林一山說：「喂！長江王！你能不能找個人替我當國家主席，我給你當助手，幫你修三峽大壩好不好？」甚至對於興建大壩的決心，可從毛澤東的言語中展現無疑：「將來我死後，三峽大壩修成後，不要忘了在紀念文章中提到我阿！」²⁵直到 1960 年之前，中共對於三峽大壩的計畫，還是受到毛澤東個人強烈主觀興趣的影響，一直都是朝著主建的方向進行規劃與設計；但到了 1960 年代之後，中共興建三峽大壩的腳步卻停滯不前，毛澤東甚至斷絕了中共內部對於興建三峽大壩的提議。由於毛澤東個人在決策過程中佔了最重要的角色，因此必須討論的是，長期以來毛澤東對於興建三峽大壩與否主要著眼點為何？是何種因素導致毛澤東對於三峽大壩決策出現重大轉變？

早在 1953 年毛澤東巡視長江流域了解各處水利工程時，詢問時任長江水利委員會主任的林一山：「為什麼不在這個總口子上卡起來，畢其功於一役？就先修那個三峽工程怎麼樣？」此話點燃了中共對於修建三峽大壩，以徹底整治長江水患的興趣。1954 年長江發生自 1870 年以來最大的洪荒，範圍遍及長江中下游五個省份，三萬人死亡，淹沒農田四千七百萬畝，受災人口高達一千八百八十萬

²⁴ 李銳，「回憶南寧會議討論三峽問題」，*湖北文史資料*(武漢)，1997 年 S1 期，頁 85。

²⁵ 杜之祥，「毛澤東三峽行」，*湖北文史資料*(武漢)，1997 年 S1 期，頁 128-130。

人，²⁶更讓中共領導人加緊把三峽大壩工程提上議程，全國也把防洪的希望寄於三峽大壩興建上。雖然如李銳等人曾大力提倡大壩幫助水電發展的重要性，但時至七〇年代以前，中國大陸缺電情況還不甚嚴重，毛澤東時期的中共領導人仍著重於三峽大壩的防洪功用上。

在中國大陸傾全國之力積極準備三峽工程之時，卻因 1960 年代中蘇分裂，毛澤東認為在惡劣的國際環境之下，戰爭隨時可能爆發，而延遲三峽工程的進行。1960 年 8 月蘇聯撤出在華專家，周恩來在北戴河主持長江工作會議宣布放緩三峽大壩的腳步，之後更由於文化大革命延滯了工程的進行，即使在文革之後整個國內環境已經漸趨平穩，毛澤東仍未再提出興建之念。1969 年水利電力部向中央建議興建三峽工程，毛澤東認為：「在目前備戰時期不宜作此想。」²⁷1969 年 10 月湖北省省長的張體學向毛澤東提出：「現在文化大革命差不多結束了，是否考慮建設三峽工程的問題？」毛澤東回答：「你頭上頂一盆水怕不怕？」²⁸雖然林一山曾從三個層面解釋延遲工程的原因：一、從國力而言，三年自然災害造成嚴重的後果，二、從國際來說，中蘇關係由摩擦發展到對抗，三、其實周恩來不認為毛澤東改變想法，而是「雄心不變，加強科研」。²⁹此外，中共能源開發重點逐漸轉移至石油，加上黃河三門峽水庫和埃及阿斯旺水庫的失敗經驗，似乎也是遲緩了三峽工程止於研究和論證階段的原因，³⁰但其中影響最大的原因，還是由於國際環境轉趨緊張，國家安全的不穩定因素影響到毛澤東對於現實的評估，拖延了中共興建三峽工程的時程。

二、群眾路線的操作

中共長期以來不斷強調群眾路線的重要性，「從群眾中來，到群眾中去」，中共領導人的實地考察就是群眾路線表現形式之一。針對三峽大壩這個重要議題，

²⁶ 董瑞麒，「中共興建三峽水壩之研析」，**問題與研究**(台北)，25 卷 11 期，1986 年 8 月，頁 79。

²⁷ 杜之祥，「毛澤東三峽行」，頁 130。

²⁸ 洪慶余，「關於三峽工程爭論的歷史回憶」，**湖北文史資料**(武漢)，1997 年 S1 期，頁 67。

²⁹ 林一山，「震撼歷史的抉擇」，頁 43。

³⁰ 董瑞麒，「中共興建三峽水壩之研析」，頁 80。

毛澤東時期歷任領導人都曾多次實地走訪長江三峽，毛澤東曾在 1953 年 2 月、1958 年 3 月、1969 年 10 月三度巡視三峽及周圍各地，周恩來在 1958 年 2 月帶領包括國務院多位負責人、蘇聯專家等巡視三峽，劉少奇在 1960 年 5 月親身走訪三峽。理論上，實地考察作為決策過程當中的輸入項，可以減輕官僚主義的兩種流弊：一、無法掌握民情，二、避免造成群眾的政治冷漠感，但實際上作用不大，真正民意在官僚主義操弄之下無法被領導人所接觸，看到的是配合領導人個人主觀意識，經過官僚組織所建構出的假象，³¹只是當作中共「群眾路線」的形象包裝，以及加強自身政策正當性的一種手段，尤其是像三峽大壩這種全國性、涉及高度專業知識的水利工程，更不可能參與群眾意見。

在革命幹部時期，領導人不具備專業技術背景，其短暫的實地考察不能深入了解工程的具體情況，自然也無法作出理性、符合實際需求的判斷，但值得注意的是，這種實地考察雖然不是中共決策的正式機制，考察過程當中領導人的隻字片語，有時卻比正式文件更容易產生巨大的效果，甚至影響了原本官僚組織當中原有的理性決策討論，形成了中共決策過程當中一種相當獨特的非正式表現形式，也難怪長期以來爭論三峽大壩興建與否的正反兩方，皆希望援引領導人的隻字片語，來加強自身意見的合理性基礎，³²由此更突顯出中共決策的混亂。

雖然革命幹部時期，群眾意見無法參與三峽大壩決策，不過三峽大壩構想的形成，正是毛澤東思想中動員式群眾路線決策的展現，例如當初林一山在解讀毛澤東提出興建三峽大壩的構想時，並不盡同意毛澤東的想法，認為國家剛剛結束戰爭狀態，如財力、物力、技術各個方面都還未成熟，只能逐步地施行治理長江的工程，不能貿然執行像三峽這樣浩大的工程，最多只能作為長期的目標，但毛澤東卻像還在戰爭時期一樣，「他考慮首先要在三峽這個地方佈置一個『大戰役』」，在根治長江洪患問題上打一仗一場『大決戰』」。³³對於崇拜毛澤東的人而

³¹ Lieberthal, Kenneth 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 62。

³² 王偉，*夢斷長江：三峽工程的決策與爭論*（南寧：廣西人民出版社，1993 年），頁 92-95。

³³ 林一山，「震撼歷史的抉擇」，*湖北文史資料*（武漢），1997 年 S1 期，頁 37。

言，這或許是毛心中具有遠見的大戰略思想，令人佩服，但從此我們可以看出，毛澤東其實還是停留在「決一勝負」、「不是你死就是我活」的群眾動員式思考，希望一次徹底解決防洪問題。由此證明群眾雖然無法直接參與三峽決策，但利用動員式運動解決問題的思考方式仍然深植在領導人思維當中。

貳、決策體制方面

在三峽大壩決策過程中，參與論證官僚機構眾多，如Lieberthal和Oksenberg在*Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*一書中，曾經列舉了長久以來眾多參與決策的機構，包括水利部、電力部、交通部、國家計畫委員會、國家科學委員會、財政部、重慶市、長江流域經過的省份等等。³⁴但就三峽工程主要決策系統而言，國務院水電部³⁵下屬的長江流域規劃辦公室³⁶才是專責長江三峽大壩的研究與規劃機構，長期以來在此單位的主導之下，帶領約三十多個科研單位，包括地質部、中國科學院、國防科工委等進行三峽大壩規劃，³⁷其研究報告上呈中共中央政治局討論。雖然毛澤東曾親自主持三峽工程的研究工作，之後在南寧會議中交給周恩來負責三峽大壩的論證，³⁸但實際細部的規劃、調查工作，還是交由長江流域規劃辦公室主任，有「長江王」之稱的林一山負責。林一山為北平師範大學歷史系畢業，雖然不是專業出身，但自1949年中共建政之後便投入水利工作，先後曾任長江水利會主任、長江流域規劃辦公室主任、以及葛洲壩工程技術委員會主任，參與過多次水利整建計畫，包括荊江分洪、丹江口水利樞紐、葛洲壩、三峽計畫等，為中共水利工程方面的核心領導，是具有豐富水利知識的專業官僚。

³⁴ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 283-287.

³⁵ 之前分為水利、電力兩部，1958年1月南寧會議時為了解決長期以來兩部之間對於三峽工程的矛盾，將電力與水利部兩部合併為水電部，見李銳，「周恩來帶隊勘查三峽記」，*湖北文史資料*（武漢），1997年S1期，頁148。

³⁶ 前身為長江水利委員會，1956年後改稱為長江流域規劃辦公室。

³⁷ 高長，*大陸三峽建壩及我方應有對策之研究*，台北：陸委會委託計畫，1993年，頁13。

³⁸ 林一山，「震撼歷史的抉擇」，頁40。

而根據長江流域規劃辦公室的報告，中共中央政治局會議對於三峽工程進行討論，主要有三次會議作出較明確的決議：一次是 1958 年 1 月的南寧會議，毛澤東提出「積極準備，充分可靠」八字指示作為會議總結；³⁹一次是 1958 年 3 月成都會議，中共中央有關三峽工程的第一份正式決議「中共中央關於三峽水利樞紐和長江流域規劃的意見」出爐，毛澤東在開頭的部分追加了「從國家長遠的經濟發展和技術條件兩方面考慮，三峽水利樞紐是需要修建而且可能修建的」，為整份文件定調；⁴⁰一次是 1960 年 8 月北戴河會議，在毛澤東「三峽工程要調整，速度要放慢」的前提之下，作出「雄心不變，加強科研，加強人防」的決議。⁴¹由此可見，即使經過政治局會議的討論，相關決議都必須經過毛澤東個人事前指示或者事後裁示之後才可發佈或進行，也就是說，毛澤東個人握有最後決定權，因此我們把革命幹部時期中共對於三峽工程的決策過程歸納為圖 5-2 表示：

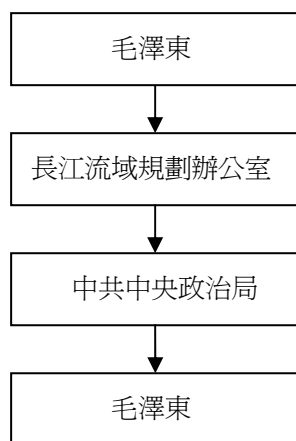


圖 5-1 革命幹部時期三峽大壩決策過程

資料來源：作者自製

整體而言，毛澤東時期由最高領導人毛澤東提出三峽大壩的構想，交由具有專業知識的長江流域規劃辦公室進行研究與規劃，由政治局的討論中做出討論，

³⁹ 金小明，*風雨三峽夢：三峽工程七十年大紀實*（成都：四川人民出版社，1992 年），頁 91。

⁴⁰ 編者，「毛澤東、周恩來關於長江三峽工程的若干談話和批示」，*黨的文獻*（北京），1993 年 1 期，1993 年 1 月，頁 46-49。

⁴¹ 史文銀，*三峽：一個跨世紀的夢*（廣州：花城出版社，1992 年），頁 122。

最後又交回毛澤東作最後結論，似乎對於三峽工程的決策進行了充分且專業的準備，符合中共民主集中制的概念，也難怪中共宣稱對於三峽工程興建，已是經過長期且充分的討論。但實際上革命幹部時期對於三峽大壩的討論，絕非如表面上所言充滿理性的決策，我們由以下幾個方面進行說明：

一、一元化

在毛澤東時代，「一元化」被認為是中共領導體制的特色，其中包括兩個層次的詮釋：(一)黨中央對全黨的所有組織、幹部、黨員實行絕對領導，黨中央享有絕對權威。(二)黨的最高領袖對黨中央、黨的各級組織、幹部、黨員實行絕對領導，黨主席享有絕對權威。⁴²在這樣極權專制的政治體制之下，基本上已經形成了一種個人化的官僚組織，毛澤東等最高領導者的個人偏好決定中共政策走向，幹部則圍繞著最高領袖的意志辦事，分享著共識的和諧氣氛，符合西方分析家提出「毛中心決策模式」(Mao-in-command model)和強調領導精英之間以毛澤東為中心，擁有共同價值觀與共識的「雲南圓桌模型」，⁴³毛澤東個人掌握了決策過程中的最後決定權。最明顯的例子，就是我們在圖 5-1 所看到三峽大壩的決策過程，一開始由毛澤東提出，最後又回到毛澤東的裁決，可知毛澤東在整個三峽決策過程的主導地位。

尤其在首長意志決定一切的共識之下，官僚體制內對於政策的發言常常必須依循領導人的意志進行，而不是提出多元化的選項供決策者參考。舉例而言，1958年周恩來在帶隊勘查三峽時，蘇聯專家曾經就三峽大壩提出疑問，包括：(一)電力需要，「中國何時需要三峽的電力？」支流規劃的研究不夠，是否與三峽大壩方案作比較。(二)財政問題，「技術上可能，但期限由國家財力而定」，國家是否能負擔這麼龐大的經費？這問題是應由計委負責，而非長江流域規劃辦公室。(三)防洪問題，單獨三峽大壩工程無力解決防洪問題。但林一山對此些意見的提出卻

⁴² 魯競，「中共黨內領導體制改革走向分析」，*中共研究*(台北)，29卷12期，1995年12月，頁29。

⁴³ Lucian Pye著，胡祖慶譯，*中國政治的變與常*(台北：五南出版公司，1992年)，頁48-49。

不感認同，而是一再表示三峽方案是無法改變的既定政策，只有遵照指示辦理一途。⁴⁴

也難怪如戴晴指出，三峽工程並不是一個水電工程計畫，而是一個展示了中央控制的社會主義經濟體制的政治計畫，沒有表達不同意見的自由。⁴⁵李銳也認為從 50 年代到 80 年代，為何不斷催促三峽工程上馬？最主要是因為工作負責人依靠主觀主義與左的急躁情緒，靠行政手段、首長意志辦事，而不是靠民主化、科學化辦事，⁴⁶甚至有人稱之為「釣魚工程」，願者上鉤，讓中共長期以來所進行的許多論證工作，都淪為是既定政策的裝飾品，絲毫不能動搖決策的方向。

二、非專業化考量

在主持三峽決策的人事方面，曾經針對三峽工程提出明確決議文件的 1958 年 1 月南寧會議、1958 年 3 月成都會議、1960 年 8 月的北戴河會議，皆是在八大政治局委員任期內召開，但觀察整個八大政治局成員，無人具備相關水利方面的專業知識，甚至無人修習自然科學方面知識，⁴⁷當然無法對於整個三峽工程進行專業判斷以及有效領導，尤其是毛澤東、周恩來這兩位前後任主持三峽工程決策過程的最高領導人，毛澤東由湖南第一師範學院畢業，周恩來則是南開大學文科畢業，不但無自然科學方面的素養，也皆無相關水利方面工作經驗，實無法深入剖析整個三峽論證的利害所在。另一方面，整個論證系統長期由長江流域規劃辦公室所把持，過於單一化的討論容易造成集體迷思，甚至這樣單一化卻仍具專業背景的論證系統到了文革時期被完全廢止，交由沒有專業技術與知識的武漢軍區、湖北省革委會進行討論或建設，而不是由專責的水電部門所主導，導致如葛洲壩的錯誤決策出現。

⁴⁴ 李銳，「周恩來帶隊勘查三峽記」，頁 150-152。

⁴⁵ Steven Mufson, "The Yangtze Dam: Feat or Folly?" *Washington Post*, November 9, 1997, <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/yangtze/yangtze.htm>>

⁴⁶ 李銳，「三峽工程論證有感」，*群言*(北京)，1988 年 10 期，1988 年 10 月，頁 18。

⁴⁷ 中共八大政治局委員包括毛澤東、劉少奇、周恩來、朱德、陳雲、鄧小平，毛澤東湖南第一師範學院畢，劉少奇莫斯科勞動大學畢，周恩來南開大學文科畢業，朱德在德國格廷根大學進修哲學與社會學，陳雲教育程度為小學以下，鄧小平為莫斯科中山大學畢，無人受過水利工程方面甚至自然科學教育。

在三峽決策制度方面，革命幹部時期許多實際情況並非如規章中所規定，依照制度性的專業程序進行，而是處處充滿了人為變數。以南寧會議為例，在當時會議中討論三峽大壩議題的方式，是召集時任長江流域規劃辦公室主任的林一山、水電總局局長的李銳兩位作為正、反兩方代表提出匯報，毛澤東再對此做出裁示。⁴⁸兩人關於大壩的爭論早從 1956 年開始，之後成為爭論三峽大壩立場相異的兩位代表性人物，有人稱之水利、水電著名的「林李之爭」，⁴⁹但以兩人的代表性而言，林一山身為長江流域規劃辦公室主持人，能夠代表單位向領導人提出專業意見，符合正常決策程序的規劃，然李銳雖然本身對此也頗有研究，有自己一番見解，卻並不是專責於三峽大壩的規劃，而是在會議之前受到推薦而突然被挑選，並不是正式的專家代表。⁵⁰就連長期負責三峽工程的領導人林一山也感嘆，「三峽工程不僅僅是一項單純的水利工程，其政治意義要遠遠超過工程本身」，⁵¹中共決策當中人為隨意性由此可見，也造成中共決策體制的混亂。

或許由於三峽大壩工程是中國有史以來最龐大的水利工程，牽涉範圍過於廣泛，讓毛澤東時期的中共領導人對於三峽大壩的興建仍有許多疑慮，不敢妄下決定，但三峽大壩的相關工程——1970 年代文革時期興建的葛洲壩——卻給了我們最好的例證，說明在毛澤東時期因不理性的政策輸出，所導致國家利益的嚴重損害。

1970 年 10 月在文革時期掌管湖北政權的武漢軍區、湖北省革委會，向中共中央、國務院報告葛洲壩工程計畫，希望能以葛洲壩作為三峽大壩的先行計畫進行興建。依照技術面的規劃，葛洲壩作為三峽大壩的調節性工程之一，只能在三峽工程之後才能興建，最多與三峽工程同時興建，即使是身為三峽大壩主建派的林一山也認為，強制執行葛洲壩先於三峽大壩興建的計畫，存在著許多客觀上不

⁴⁸ 李銳，「回憶南寧會議討論三峽問題」，頁 82-101。

⁴⁹ 穆弓，「不盡長江」，**三峽探索**，7 期，1999 年 2 月，
<<http://www.threegorgesprobe.org/big5/ch/3g9902b5.html>>

⁵⁰ 李銳，「回憶南寧會議討論三峽問題」，頁 85。

⁵¹ 李冰，「三峽工程建設歷史之背景」，
<http://www.ctgpc.com/annual/view_info1.php?mNewsId=9091>

利的因素，例如未經精密的探測與規劃、花費的經費與三峽第一期工程相去不遠。中共領導幹部卻以兩個人為的政治因素，否定了原本三峽大壩應先於葛洲壩興建的專業計畫，包括：(一)三峽工程包含太多不確定的因素，葛洲壩正好為其累積「實戰經驗」；(二)三峽工程的「人際關係太過複雜」，涉及過多官僚組織的利益，認為唯有興建葛洲壩，才能消除部分官僚組織對於三峽水壩興建的疑慮。⁵²因此 1970 年 12 月在周恩來同意、毛澤東「贊成興建此壩」的指示之下，隨即以所謂「三邊政策」(邊施工、邊設計、邊勘測)為指導原則匆促開工。⁵³然而事先沒有經過完整規劃的葛洲壩工程，隨即在 1972 年因為設計不良與工程品質低落等因素，被總理周恩來勒令停工並交由林一山主持的葛洲壩工程技術委員會重新規劃。

由此可見，毛澤東時期的革命幹部，習慣以人為主的政治性因素，尤其是派系因素作為政策考量，讓科學判斷受到了人為因素的蒙蔽，⁵⁴完全違背了技術官僚理論當中無政治意識型態(*apolitical ideology*)，以理性技術考量為主的決策系統理論，⁵⁵人為的非專業思考抹殺了理性決策的判斷力。

三、無異議空間

注重革命幹部時期共識的氣氛之下，不論是在民間或是官僚組織內部，皆無異議論述存在的空間，只有極少數的特例，能夠從非正式管道以不顧自身安危的激烈表現，逆轉領導人獨斷的決策。以中共著名的三峽反建派李銳為例，在南寧會議時期李銳針對三峽大壩興建計畫提出報告，但在之前開會時整個領導中央就沈浸在大躍進氣氛當中，甚至胡喬木形容毛澤東當時興奮的精神狀態，類似抗戰初期，有人在李銳報告之前就勸告不要提出緩建的意見，⁵⁶雖然當時李銳仍堅持提出反對意見，並且意外地受到毛澤東讚賞，讓毛延遲了夢想中的計畫，甚至提

⁵² 林一山，「震撼歷史的抉擇」，頁 45-47。

⁵³ 謝興發，「周恩來慎重決策葛洲壩工程」，*湖北文史資料*(武漢)，1997 年 S1 期，頁 189。

⁵⁴ Lucian W. Pye, "Jiang Zemin's Style of Rule: Go for Stability, Monopolize Power and Settle for Limited Effectiveness," *China Journal*, No.45 (January 2001), pp.50-51.

⁵⁵ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, pp. 21-26.

⁵⁶ 李銳，「回憶南寧會議討論三峽問題」，頁 90。

拔李銳至毛澤東私人秘書職位，但在之後廬山會議上，李銳涉入「彭、黃、張、周反黨集團」事件，「反對毛主席的三峽工程」成了被指控的罪狀之一，在牢中被關了將近八年，事實證明異議仍不被接受。⁵⁷另外對於毛澤東在 1960 年之後不再提及三峽大壩的建設，傳說是當時地質部長李光四向毛「以死相諫」，才讓毛得以放棄立即興建的計劃。⁵⁸由這些例子可見，革命幹部時期容納反對意見的空間非常有限，甚至沒有與領導人溝通的制度管道，只有少數幾個特殊案例，使用激烈的非正常手段才能將反對意見上達至最高領導階層。

第三節 技術官僚時期決策分析

鄧小平時期以來中共對於三峽工程決策的過程，是否具有符合技術官僚理論的特色？能否說明技術官僚理論對於中共決策體制的影響？是本節所要討論的。而 1986 年之後中共發佈「長江三峽工程論證工作問題的通知」當中，明確指出中共在此時期對於三峽大壩決策的過程，更是我們討論的重心所在。

壹、精英態度方面

一、經濟利益思考

相對於毛澤東從防洪、國際安全層面探討三峽是否興建，八〇年代鄧小平上台之後所領導以經濟發展為重心的改革，推動了三峽大壩的建設進程。⁵⁹然而對於毛澤東所顧慮而停止大壩興建的戰爭問題，鄧小平表示：「真是核戰爭打起來，一個水庫不一定是敵人進行核轟炸的優選目標，我們不能因怕核轟炸就什麼建設都不敢幹了。」⁶⁰又觀察中共在 1992 年七屆全國人大五次會議上作成「關於

⁵⁷ 有關李銳參與廬山會議詳細情形，可見李銳，**直言：李銳六十年的憂與思**（北京：今日中國出版社，1998 年）。

⁵⁸ 何頻，「三峽工程決策內幕」，**中國大陸**（台北），25 卷 4 期，1992 年 4 月，頁 8-9。

⁵⁹ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, pp. 333-335.

⁶⁰ 林一山，「震撼歷史的抉擇」，頁 42。

興建三峽工程的決議」，此一時間點相近於在 1991 年初美國對伊拉克發動的波灣戰爭，雖然國際情勢仍處於緊張狀態，卻無法影響技術官僚興建三峽大壩的決心，可見防洪、戰爭等因素並不是技術官僚主要思考是否建築大壩的重點。

經濟因素才是技術官僚支持三峽大壩最主要思考的重點，其中又可以細分為兩部分：經費負擔與經濟發展帶動效應。在經費負擔方面，中共是否有承擔三峽大壩龐大經費的能力，成為技術官僚決定何時興建的關鍵，例如長期主掌三峽大壩工程，時任國務院總理的李鵬在 1990 年國務院召開三峽工程論證匯報會就明確指出：

三峽工程上馬不上馬，什麼時候上馬？我認為既有技術上的可行與否問題，更重要的是在經濟上是否可行，國力是否能承擔。我認為這次彙報會對審查委員會的審查工作是一次很好的預備會議。下次審查的重點，除了這次會上若干專家提出的一些疑點和問題之外，應該把經濟上是否可行作為審查的重點。⁶¹

經濟發展帶動效應方面，則包括兩個方面的論述：第一，三峽大壩作為重大工程能夠擴大內需帶動經濟發展。1982 年 11 月，水利部長錢正英傳達鄧小平講話的精神，為了配合十二大訂定在二十世紀末「翻兩番」的國民經濟戰略規劃，僅拿一些中小型項目是難以完成的，因此必須上一些包括三峽工程在內的大型骨幹工程。⁶²比起其他重大工程，三峽大壩具有改善長江航運、帶動周邊與華中地區全面發展的優勢，⁶³更能符合凱因斯理論中提出以重大工程需求帶動總體經濟發展的觀點。第二，三峽大壩能供應經濟發展所需電力。電力是工業化當中不可或缺的重要因素，因此不同於革命幹部重視三峽大壩的防洪功能，技術官僚更進一步從電力供應角度要求大壩的興建，以構築經濟發展的良好環境，如 1985 年鄧小平在與李鵬談論三峽大壩的談話中，特別關注到三峽大壩所能供應的電力，

⁶¹ 李鵬，「眾志繪宏圖：李鵬三峽日記」，載於中國三峽總公司，〈<http://www.ctgpc.com.cn>〉

⁶² 洪慶余，「關於三峽工程爭論的歷史回憶」，頁 69-70。

⁶³ 董瑞麒，「中共興建三峽水壩之研析」，頁 84-87。

鄧小平提到：「看來電有希望，翻兩番有希望。」⁶⁴

二、群眾意見的排除

在技術官僚時期，中共最高領導階層也曾實地訪查三峽大壩的位址，如鄧小平在 1980 年 7 月實地考察，趙紫陽和李鵬曾在 1986 年 4 月巡察三峽，尤其是鄧小平也曾利用談話的方式在巡察時表達贊成興建的決心，但相較於毛澤東時期，技術官僚時期將民意匯集的方式納入制度化的範疇當中，以全國人民代表大會作為民意的展現，是中共決策過程制度化的創新性表現。

如此利用制度性途徑匯集民意形成對於決策的輸入，表達了對於群眾意見的重視，表面上似乎與技術官僚理論中，技術官僚拒絕民意作為非理性因素加入決策過程的理念相違背？但實際上，以三峽這種涉及高度技術專業性與複雜性的工程，即使在技術官僚時期群眾意見仍不會對領導人起到重要的作用。技術官僚雖然以人大作為民意表達的機制，但由於以黨代政原則以及人大委員的提名與選舉作業由黨組織控制，⁶⁵使得人民代表大會向來有「橡皮圖章」之稱，無法真正表達民意，不過卻由此可看出，人大作為中共政治體制裡的一部份，在 1978 年十一屆三中全會提出發展社會主義民主、健全社會主義法制的目標，以及 1982 年憲法當中重新建立人大制度之後逐漸加深了本身在中共政治體制當中的自主性。⁶⁶總的而言，雖然無論是革命幹部或技術官僚時期，在三峽大壩的決策過程當中低知識的群眾皆無機會表達自身的立場，技術官僚領導階層只是利用正式體制中人民代表大會證明三峽大壩決策過程的合法性，但这也標誌著中共制度化決策的來臨。

貳、決策體制方面

在鄧小平時期的三峽工程論證，以 1986 年之後重新論證的決策方式最具代

⁶⁴ 李鵬，「眾志繪宏圖：李鵬三峽日記」。

⁶⁵ Jiaqi Yan, "The Nature of Chinese Authoritarianism," in Carol Lee Hamrin & Suisheng Zhao eds., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, pp. 9-10.

⁶⁶ 趙建民、張淳翔，*中華人民共和國立法與選舉制度*（台北：國立編譯館，2001 年），頁 26-27。

表性，在 1986 年中共中央、國務院發佈關於「長江三峽工程論證工作問題的通知」當中，明確地將中共對於三峽工程的論證過程分為幾個步驟進行：先在水電部內成立「三峽工程論證領導小組」，召集了 412 位專家組成 14 個專家組分別就各項專題進行研究，提出可行性研究報告，其中「三峽工程論證領導小組」必須隨時向人大和政協常委會報告；研究報告由國務院組織更高層次的審查委員會，也就是「國務院三峽工程審查委員會」進行審查，提交國務院及中共中央批准；國務院和中央政治局討論通過可行性報告，提交全國人大決議、全國政協討論；全國人大審議可行性報告，並做出結論。整個決策過程如圖 5-2 所示：

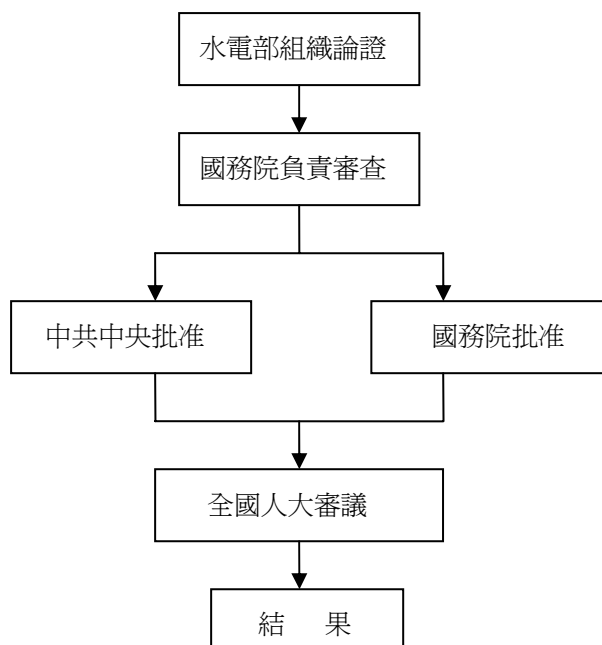


圖 5-2 技術官僚時期三峽大壩決策過程

資料來源：王偉，**夢斷長江：三峽工程的決策與爭論**(南寧：廣西人民出版社，1993 年)，頁 40。

在技術官僚理論當中，理性決策的建立是技術官僚的主要特徵之一，理性決策的核心簡單而言是應用最佳的手段，達成既定的目標，⁶⁷理性決策模式假設人

⁶⁷ 林水波、張世賢，**公共政策** (台北：五南出版社，1991 年)，頁 20。

是追求最大經濟利益者，能夠依據充分完整的資訊，對問題的解決方案作周詳理性的考慮，而產出最佳的決策，其論述要點有以下幾項：一、決策者可將需要解決的問題加以孤立，不與其他問題產生關聯。二、解決該問題的所有目標或價值均可確定，有關的事實與資訊均可蒐集的到。三、決策者可找到所有解決問題的替選方案。四、所有的替選方案均可依其價值、優劣點、重要性，而排出優先順序。五、決策者必定選擇列為最優先的替選方案。⁶⁸

但針對三峽大壩工程涉及的專業、技術層面過於複雜，每位專家學者都有自己一套標準及說法，說明自己所支持的一方才是達到國家最大利益的目標，因此我們不會從技術層面來論證三峽大壩的興建是否理性，而是觀察改革開放以來，這樣的決策制度建構是否將有助於提供多元資訊的蒐集，以及制度性的討論程序，才能從中做出最佳方案的選擇。

一、多元化

比較改革開放後的決策過程，雖然仍然受到領導人主觀意識等非正式政治(informal politics)影響了整個三峽大壩決策論證，但與改革開放之前相比，確實出現了較多元的論述，包括以下兩個特徵：

(一)集體決策：在改革開放之後三峽工程論證是由水電部「三峽工程論證領導小組」召集 412 位不同領域的專家就十個論證專題，分成十四個專家組進行獨立的討論，其中 370 位具有專業工程師以上資格，佔全體的 89.8%，⁶⁹最後達成綜合性的意見報告，提供決策者完整的資訊來源，這樣的論證系統相較於之前單一化由毛澤東主導、以長江流域規劃辦公室為單一研究主體提供了更多元化的思考。

而在整個決策機制當中，不論是通過國務院審查委員會、國務院、中共政治局、人大、政協種種機構的討論，也都是利用委員會制來進行決策，展現出集體領導特質，這樣的委員會制包括幾個特點：1.委員會委員權力平等，一人一票，

⁶⁸ 吳定，**公共政策**（台北：華視出版，1992 年），頁 209-210。

⁶⁹ **明報**（香港），1988 年 3 月 28 日，第 8 版。

每票等值；2.重大事項以集體討論方式進行，按少數服從多數原則表決；3.委員會負責人有權召集或主持會議，但無權單獨決定重大事項；4.委員會所有成員對於決議皆負有共同責任，是一種共同負責制，⁷⁰比較起革命幹部時期毛澤東擁有最後決定權，給予了更多議題討論的空間。嚴鐘一認為改革開放之後整個三峽工程論證過程反應六個特點：1.系統的方法，2.專業的交叉，3.重點的深入，4.組織的科學，5.民主的討論，6.集體的智慧，符合中共 80 年代以來提倡所謂決策「民主化、科學化」的理念。⁷¹

(二)新制度的嘗試：在三峽大壩的論證當中，技術官僚提出了許多不同於以往社會主義所有制的創意規劃，試圖擺脫以往舊體制沈重的包袱，以更有效率的方式進行三峽大壩的興建。舉例而言，在中共針對三峽大壩所需龐大經費上，採取了多種方式集資包括：1.政府投資，2.向外國貸款，3.向社會集資，4.葛洲壩電力收入，其中向外國貸款與社會集資兩種方式包含的是資本主義影響之下新型態所有制形式，甚至中共還嘗試利用多渠道、多方面的募集資金，包括發行債券募集內部資金、對台港澳發行股票和基金、向聯合國或國際組織貸款；⁷²另外，1984 年 11 月李鵬巡視三峽地區，提出設立三峽開發公司的建議，可以大幅減少國家投資，估計只需原本三分之一的資金，⁷³並可以減少官僚體制的弊病，建立責任制的管理體制。這些新型態的設計都是以往革命幹部時期社會主義體制下所不可能想見得到的，也從中看出技術官僚務實的作法(pragmatic outlook)，願意嘗試多種不同的可能性，以最有效的方式達到最終目的，而不執著於意識型態的分際。

二、專業化傾向

1986 年中共發佈的「長江三峽工程論證工作問題的通知」當中，明確提出三峽工程的決策過程，讓三峽工程論證有了可遵循的制度，透過系統化的決策方

⁷⁰ 陳明明，「現代化進程中政黨的極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 19。

⁷¹ 顏鐘一，「三峽工程，強國利民」，**湖北文史資料**(武漢)，1997 年 S1 期，頁 80-81。

⁷² **聯合報** (台北)，1992 年 2 月 19 日，第 4 版。

⁷³ 李鵬，「眾志繪宏圖：李鵬三峽日記」。

式，將三峽大壩決策進行重新論證。在此我們關注於中共三峽工程決策當中兩個疑問：(一)負責領導三峽的人是否還是像以往一樣，由無專業知識的革命幹部領導？還是由具專業知識的技術官僚所掌管？(二)中共領導人是否仍像毛澤東時期，獨斷地介入整個決策過程？還是給予負責的專家辯論空間？由這兩方面，我們才可看出中共對於三峽大壩的論證，是否真正邁入了專業化、常規化的決策系統。

針對第一個疑問，中共中央政治局在 1992 年 2 月 20、21 日召開的常務委員會上通過關於國務院所呈送的「長江三峽工程可行性研究報告」，當時決策的政治局常委，六人當中已有江澤民、李鵬、姚依林三人具有技術官僚的身份，其他三人皆有大專以上的學歷，技術官僚治國的特質已逐漸展現。⁷⁴而最主要長期負責三峽大壩實際論證的政治局委員有兩位，包括在 1987 年之後擔任國務院總理的李鵬，以及 1991 年之後擔任國務院三峽工程審查委員會主任的鄒家華，這兩人在 1992 年七屆人大五次會議要對於三峽大壩進行表決之前，曾經對三峽工程提出相關報告，作為人大代表決策的參考。李鵬是莫斯科動力學院發電系畢業，曾任水利電力部副部長、黨組副書記，有豐富水電系統方面的工作經驗，他早在 1986 年中共中央發佈重新論證通知之後，就擔任中共中央指派的三峽工程協調小組當中的一員，⁷⁵在國務院總理任內也長期擔任此方面工作最高領導，1993 年之後並任國務院三峽工程建設委員會主任委員。鄒家華是莫斯科包曼高等工業學院機械製造系畢業，長期在工業部門工作，1990 年時任國務委員兼國家計畫委員會主任的鄒家華被指派為國務院三峽工程審查委員會主任，1991 年 4 月鄒任國務院副總理，1993 年之後擔任國務院三峽建設委員會副主委。這兩人不但具有技術官僚的背景，曾長期在水電及工業部門任職，尤其是李鵬，更是中共長期培養在水電部門工作的技術專家，相較於毛澤東時期以「外行領導內行」的觀念，

⁷⁴ 當時在任是 1989 年 6 月十三屆四中全會所改組後的政治局常委會，包括江澤民(交通大學電機系)、李鵬(莫斯科動力學院動力發電系)、喬石(華東聯合大學文學系)、姚依林(清華大學化學系)、宋平(清華大學歷史系)、李瑞環(北京建工業餘學院工業與民用建築)共六人。

⁷⁵ 編者，**中國三峽建設年鑑 1994 年版** (北京：中國三峽出版社，1995 年)，頁 268。

專才專用的觀念已表現在三峽工程的決策系統當中。

由此可見，中共新型態技術官僚在鄧小平時期的三峽大壩決策過程中，已逐漸代替了老一代革命幹部，由李鵬與鄒家華在全國人大七屆五次會議上所做的報告，更能看出中共技術官僚重視三峽大壩興建的經濟思考。在國務院總理李鵬「國務院關於提請審議興建長江三峽工程的議案」中提到：

三峽工程的興建，對加快我國現代化建設進程，提高綜合國力，具有重要意義。.. 國務院三峽工程審查委員會對可行性研究報告進行了認真審查，認為三峽工程建設是必要的，技術上是可行的，經濟上是合理的，隨著經濟的發展，國力是可以負擔的。.. 建議將興建三峽工程列入國民經濟與社會發展十年規劃，由國務院根據國民經濟的實際情況和國家財力物力的可能，選擇適當時機組織實行。⁷⁶

而在國務院副總理鄒家華所作「關於提請審議興建長江三峽的議案的說明」當中也提到，國力是否能承擔是決定三峽大壩何時興建的關鍵性因素：

資金籌措是興現三峽工程的一個關鍵問題。.. 考慮到三峽工程規模巨大，需要資金量多，因此，正式開工建設的時間，還要根據國民經濟實際情況與國家財力物力的可能來確定。⁷⁷

另外針對第二個疑問，中共領導人是否仍像毛澤東時期，獨斷地介入整個決策過程？還是給予負責的專家辯論空間？雖然中國大陸的政治體制由極權主義體制演變為威權主義體制，中共政治領導精英的權力正逐漸退化，但不可否認，領導人意志仍然具有相當大的影響力，長期以來反建派與主建派的話題，也圍繞著三峽大壩論證的充分與否在爭論，我們對此爭議作一探討。以三峽大壩而言，身為技術官僚的中共領導階層可以從幾個方向對決策造成影響：

(一)人事權的掌握：對於三峽工程論證領導小組，反對派批評其領導體制由在水電部所掌控，十四個專家組中就有十個專家組組長與四個專家組副組長為水

⁷⁶ 編者，中國三峽建設年鑑 1994 年版，頁 32。

⁷⁷ 編者，中國三峽建設年鑑 1994 年版，頁 36。

電部人員，容易造成「瞞上壓下」的官僚主義作風，⁷⁸李銳認為這樣的論證體制容易形成「一家之言」。⁷⁹

(二)宣傳工具的控制：如 1991 年江澤民私底下曾表示：「起碼要向全國的基層組織吹幾陣風，為三峽工程上馬造勢。」1991 年政協閉幕大會後，江澤民也對王任重說：「該對三峽工程下點毛毛雨啦。」⁸⁰甚至在人大表決之前的十三屆八中全會政治局常委會上，江澤民表示，他將親自到「兩會」黨員領導幹部會議上就三峽工程作動員。⁸¹這些動作都是希望由中共宣傳部門或領導人個人擔任政策宣導，塑造一種催促「三峽上馬」的氣氛，形成對於反對派的壓力。

(三)意見溝通管道的限制：在全國人大表決三峽工程之前，中央發給人大委員資料中有八冊由水利部、能源部三峽工程論證領導小組辦公室編輯的「對建設三峽工程的不同意見文章選編」，其內容彙整 1989 年以前各方不同意見，但其中水利部長江水利委員會所編的「長江三峽水利樞紐可行性研究報告」，卻是刻意被限制索取，只有少數人大代表能夠拿到，此舉被認為是中共中央有意隱瞞對於三峽大壩不利的相關資料。⁸²

就表面而言，這些操作政策轉化過程的方法似乎革命官僚時期並無不同，但其實相較於毛澤東時期，領導人介入決策的程度已大大削弱，逐漸走向技術官僚理論中所說致力建構一套能夠符合客觀環境，系統化的理性計畫(rationality project)，⁸³對此觀點分析如下：

就第一項「人事權的掌握」而言，雖然水電部門的官僚仍主導著論證過程，但「三峽工程論證領導小組」所召集的 412 位專家當中，有 370 位具有專業工程師以上資格，佔全體的 89.8%，⁸⁴水利部門以外專家佔全體的百分之 51，⁸⁵證明

⁷⁸ 錢思潮，「三峽工程論證進入新階段：兼評楊滄、楊啓聲的『讀後』和『考驗』」，*文匯報*(香港)，1988 年 8 月 16 日，第 3 版。

⁷⁹ 李銳，「三峽工程論證有感」，頁 18。

⁸⁰ 何頻，「三峽工程決策內幕」，頁 11。

⁸¹ 李鵬，「眾志繪宏圖：李鵬三峽日記」。

⁸² *聯合報*，1992 年 3 月 23 日，第 9 版。

⁸³ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, p. 21.

⁸⁴ *明報*，1988 年 3 月 28 日，第 8 版。

中共領導人重視專業知識的配合，必須擁有相當專業知識的人員才能參與三峽大壩的討論，而非以是否有政治相關背景而決定。

就第二項「宣傳工具的控制」而言，雖然領導人仍控制宣傳工具，但領導人對於決策過程的影響方式正逐漸由以往直接命令的角色，轉變為政策發起或平衡者的角色，⁸⁶並且更顧及制度的完整性，不能以直接方式進行強制的干預，只能間接造成影響，例如中共十三屆七中全會時曾原則同意在未來十年內建設三峽工程，⁸⁷十三屆八中全會也一度有意將興建三峽工程列入會議文件，但基於尊重黨政分開原則，黨沒有決議權，只有建議權，因此將有關文字臨時抽掉，⁸⁸也因此中共政治局會議公報上一直沒有相關文字的出現，甚至連中共領導人在公開場合也一再宣稱，中共中央對於三峽工程並沒有既定立場，也還無作出相關決定，⁸⁹外界謠傳三峽工程已經定案的說法，仍屬臆測之詞。⁹⁰這些舉動都給予專業知識者比毛澤東時期更多的發言權與自主空間。

就第三項「意見溝通管道的限制」而言，我們在三峽決策過程中也發現相較於毛澤東時期，決策透明度正逐漸增加，例如在 1988 年三峽工程論證領導小組第九次擴大會議上，就開放了會議過程讓各新聞單位採訪，⁹¹趙建民也認為在三峽決策的過程中，人大逐漸擁有質詢和詢問權，允許記者採訪小組會議與召開記者會代表、黃順興事件投反對票、無記名投票、退席等都對中共體制產生透明化、制度化的影響。⁹²

三、異議空間的增加

我們以 1984 年 4 月國務院批准長江流域規劃辦公室的「三峽水利樞紐可行性報告」之後所造成政治與社會反應為例：首先，在官僚組織方面，由孫越崎為

⁸⁵ 明報，1988 年 12 月 5 日，第 8 版。

⁸⁶ Jeremy Paltiel, "Jiang Talks Politics-Who Listens? Institutionalization and Its Limits In Market Leninism," *China Journal*, No.45 (January 2001), p. 116.

⁸⁷ 聯合報，1991 年 1 月 5 日，第 9 版。

⁸⁸ 聯合報，1992 年 1 月 27 日，第 9 版。

⁸⁹ 李鵬，「眾志繪宏圖：李鵬三峽日記」。

⁹⁰ 中國時報(台北)，1992 年 3 月 16 日，第 1 版。

⁹¹ 田方，「評三峽工程論證」，文匯報，1988 年 12 月 31 日，第 4 版。

⁹² 聯合報，1992 年 4 月 4 日，第 4 版。

領導的全國政協經濟組提出「三峽工程近期不能上」實地調查報告即時被送進中央，讓政協成爲了反建派「基地」，⁹³展現政協作爲國家「智囊」的作用，重慶市、交通部也因爲部門利益的關係提出反對意見；其次，在民間方面，反建派主要代表人物李銳的**論三峽工程**以及戴晴主編的**長江三峽工程應否興建：學者論爭文集**順利出版，許多不論是在體制內或體制外，反對三峽工程的專家、學者紛紛表達意見，對中央政府推動三峽建設形成阻礙；最後，在外國反應方面，美國環境政策研究所的「中國捲入大型水電和大壩的巨浪」研究報告，預言建立此壩將嚴重影響生態，毀壞文物，造成巨大債務，外國媒體也一再報導反對派的意見。⁹⁴

在種種壓力之下，使得中共不得不將三峽計畫從「七五」計畫當中剔除，並展開重新的論證工作，連鄧小平也不得不表示：「有一個好處最大、壞處最小的方案時，才會決定開工。三峽是不會草率從事的。」⁹⁵由此可見，鄧小平領導的技術官僚隊伍較能夠接受且關注各種來源的建議，甚至是外國的觀點，⁹⁶但這些只指有專業背景的專家意見而非群眾意見，比較起革命幹部時期，技術官僚時期討論黨和政府事務的空間確實較爲開放，甚至與政府既定立場相異的觀點也能被提出並被納入參考。

第四節 技術官僚制的決策模型

我們將以上針對三峽大壩決策過程的討論，在毛澤東時期與鄧小平時期的差異總結如下表：

⁹³ 何頻，「三峽工程決策內幕」，頁 9。

⁹⁴ 張立先，「三峽省籌建始末」，**湖北文史資料**(武漢)，1997 年 S1 期，頁 209。

⁹⁵ 張立先，「三峽省籌建始末」，頁 207。

⁹⁶ Cheng Li and Lynn White, "The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers," pp.397-398.

表 5-2 革命幹部時期與技術官僚時期決策模式之比較

		革命幹部時期	技術官僚時期
精英態度方面	思考主軸	防洪、國家安全	經濟
	群眾路線	動員式思考	只當作合法性來源
決策體制方面	領導方式	一元化	多元化
	論證方向	非專業化	專業化
	言論空間	狹小	開放

資料來源：作者自製

由此可見，在三峽大壩這個案例中，決策模式在改革開放前後的改變，與我們從技術官僚理論出發所提出，包括在精英態度方面經濟主導的思考、群眾意見的排除，以及決策體制方面分工化、專業化傾向、議題討論空間的增加等幾個觀點相符，證明了技術官僚制確實對於中共政治發展有其影響所在，整個中國大陸對於三峽大壩的辯論也如鄭竹園所表示，是中共技術官僚站在贊成興建的一方，與某些代表反對意見的知識份子進行對話。⁹⁷當然這樣革命幹部時期與技術官僚時期差異性的比較，是相對而非絕對，雖然現今中共領導人皆已為技術官僚，但仍受意識型態與本身官僚利益的影響，不能完全按照理性途徑決策，不過相較於革命幹部時期仍有相當大的進步，甚至有社論認為，比較起我國核四工程，中共三峽工程論證邀請了正反兼具的雙方，作深入、透徹的科技辯證，許多被邀請的專家不顧壓力明確支持反對意見，確實提供了三峽工程開放的辯論空間。⁹⁸

在歸納了技術官僚制對於中共三峽大壩決策所造成的特點之後，又可以從決策理論當中宏觀模型研究法，進一步討論技術官僚制之下的決策模型。觀察學界分析中共決策模式的文獻，大致可以分為兩大類：

第一類是從中國實際的狀況出發，探討決策的主導者為何？Huang Jianrong 從多元主義、精英主義、制度主義等三個角度將各種模式加以分類，其分類如下：

⁹⁷ 鄭竹園，「三峽工程影響中國命運」，**中央日報**(台北)，1992年2月11日，第7版。

⁹⁸ 編者，「注視三峽水壩工程的動向」，**中國時報**(台北)，1989年3月17日，第3版。

表 5-3 中共決策模式分類表

多元主義(pluralism)	精英主義(elitism)	制度主義(institutionalism)
政治協商模式 (politician-in-negotiation model)	毛(鄧)中心模式 (Mao or Deng-in-command model)	意識型態鬥爭模式 (ideology-conflict-oriented model)
權力鬥爭模式 (power-conflicts-oriented model)	世代模式 (generational model)	結構模式 (structural model)
利益集團模式 (interest group model)		規範模式 (normative model)
派系模式 (factional model)		兩條路線鬥爭模式 (two lines struggle model)
官僚支配模式 (bureaucracy-in-dominance model)		分權威權主義模式 (fragmented authoritarianism model)

資料來源： Jianrong Huang, *The Applicability of Policy-Making Theories in Post-Mao China* (Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1999), p. 63.

上表有些部分還需加以討論，例如依照寇建文的說法世代模式強調精英之間的差異，似乎放在多元主義當中較為適合，官僚支配模型強調官僚制度對於群眾的宰制，意識型態或路線鬥爭模式往往是領導人鬥爭的工具，政治協商模式強調的是經由協商機制達到領導階層的共識，因此有修正此表的必要；其次，多元主義、精英主義、制度主義三種決策典範，必須配合時序做區分，也必須按照例證來做說明，以三峽大壩這個案例而言，從 50 年代到 60 年代末，以毛澤東為中心的精英主義指導著整個論證決策，70 年代多元主義逐漸增加其影響力，也因此中共會以先興建葛洲壩作為平息各方爭議的措施，而在 80 年代，尤其是 1986 年 6 月中共「長江三峽工程論證工作問題的通知」發出之後的決策過程，說明了中共政治體制正朝向制度性發展，因此我們可以將上表重新加以整理為下表：

表 5-4 中共決策模式分類表(修正)

50-60 年代	70 年代	80 年代以後
精英主義(elitism)	多元主義(pluralism)	制度主義(institutionalism)
毛(鄧)中心模式 (Mao or Deng-in-command model) 政治協商模式 (politician-in-negotiation model) 權力鬥爭模式 (power-conflicts-oriented model) 意識型態鬥爭模式 (ideology-conflict-oriented model) 兩條路線鬥爭模式 (two lines struggle model)	利益集團模式 (interest group mode) 派系模式 (factional model) 世代模式 (generational model)	結構模式 (structural model) 規範模式 (normative model) 分權威權主義模式 (fragmented authoritarianism model) 官僚支配模式 (bureaucracy-in-dominance model)

資料來源：作者自製

總體而言，技術官僚在 80 年代之後幫助原本精英主義與多元主義的決策，推展到制度主義的決策模型，改變了過去混亂的決策過程，建立了分工化、專業化的政府決策，即使最高領導階層欲參與決策過程，都必須透過一定的制度與管道。⁹⁹

第二類對照西方公共政策理論，探討政策形成的方式，包括理性決策模型(rationalism model)、漸進決策模型(incrementalist model)、綜視決策模型(mixed scanning model)、規範最佳決策模型(normative optimum model)等。之前我們曾經提過，Lieberthal和Oksenberg曾經從官僚角度出發，說明 1980 年代之後三峽大壩的決策過程是符合理性決策模式討論，¹⁰⁰但從宏觀層次，概括三峽大壩決策模式與改革開放以來漸進式政治改革發展，似乎建構在理性決策模式以及漸進決策模

⁹⁹ 胡偉，**政府過程**（杭州：浙江人民出版社，1998 年），頁 256。

¹⁰⁰ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, pp. 269-338.

式基礎之上的「綜視決策模型」(mixed scanning model)能更進一步完整解釋現今中國大陸技術官僚主導的決策模型。

「綜視決策模型」的內容主要包括幾個特點：一、較注重決策者本身主觀條件與客觀經驗的磨練，¹⁰¹二、以理性決策審視一般性政策要素，三、用漸進模式檢閱基本決定所需的細節。¹⁰²觀察中國大陸的政治發展，改革開放之後技術官僚作為具有目的性、判斷力的決策主體，具備專業技術及務實主義的領導能力，符合第一個特點；以經濟發展為中心的鄧小平理論成為施行三峽大壩決策的首要條件與準則，強調放棄毛澤東時期強調脫離現實的意識型態作用，配合現實情況的理性決策符合第二個特點；「摸著石頭過河」的漸進式發展策略則是說明政策是一個不斷進行細微調整的動態政策選擇過程，讓中共決策產出能夠跟隨現實環境改變，將改革限制在一種「波浪式的漸進模式」當中，而不失去對於社會的控制力，¹⁰³以三峽大壩的案例而言，改革開放之後三峽工程遇到許多反對聲浪，雖然不能阻絕領導人興建的決心，但這些異議卻延遲了積極興建的時程，領導人必須蒐集更多元的資訊，漸進地討論工程規劃以達到完善的決策產出，藉以平息大部分反對聲浪，最後並交由全國人大表決作為合法性的依據，則符合第三個特點。綜合而言，「綜視決策模型」應可更加符合在技術官僚制之下，以經濟發展為理論，以漸進為執行方式的決策過程。

最後值得一提與三峽大壩相關的是，在美國所提出「2004 年解放軍軍力報告」中提到，中華民國軍方能夠利用擊毀三峽大壩作為有效嚇阻的方式，此說法在海峽兩岸甚至國際之間引起相當大的注目，¹⁰⁴或許可從本文所持技術官僚觀點做些許的聯想與闡釋。如果在革命幹部時代，中共領導人可能會因為這份報告所引起的危機感而中斷甚至放棄三峽大壩興建，如 1960 年代毛澤東就曾因國際情

¹⁰¹ 林水波、張世賢，*公共政策*，頁 39。

¹⁰² 林水波、張世賢，*公共政策*，頁 36-37。

¹⁰³ 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。

¹⁰⁴ *聯合報*，2004 年 6 月 9 日，載於聯合新聞網，
<<http://archive.udn.com/2004/6/9/NEWS/NATIONAL/NATS3/2067733.shtml>>

勢的緊張而採取停止三峽工程；但在技術官僚時期，即使美國提出此計畫，具有技術官僚背景的中共領導人仍會持續三峽大壩的興建，以帶動經濟更快速的發展，即使面臨此報告所可能造成的威脅，相信最多只是增加三峽大壩對於攻擊承受力的測試及加強附近的防禦工事，而不會停建對於中國大陸經濟發展有重大引導作用的三峽大壩。