

# 后毛时代的精英转换 和依附性技术官僚的兴起

徐湘林

20世纪80年代中国所进行的干部制度改革,在共和国历史上掀起了一场广泛而意义深远的政治精英的大转换。在不到10年的时间里,年迈体弱、缺乏良好教育和专业知识的老干部离开了他们工作了几十年的领导岗位,那些在历次政治运动中凭借激进的意识形态和革命热情进入领导岗位的政治精英退出历史舞台,代之而起的是新型的中青年知识—技术型官僚。他们大多受过良好教育和具有相关的专业知识,对三中全会以来的新的政治路线和方针政策持明显的拥护态度。

中国80年代的精英转换提供了有别于西方经典转换理论解释的独特范例:转换是在较短的时间内通过和平的方式完成的,内在政治动力而不是结构性社会经济变化成为大规模政治精英转换的根本原因,精英转换基本上是一个政策过程而不是一个社会变革过程。此外,依附性技术官僚构成新政治精英的基本特征。

## 精英转换的社会经济因素解释的局限

政治精英的历史性更替曾经是很多社会科学家关注的社会政治现象。西方主流学者对精英转换的经典论述,大多把政治精英的更迭看作是社会经济结构性变化的结果,认为社会经济因素是决定某一精英群体取代另一精英群体的重要原因。<sup>[1]</sup>西方主流学派这种社会经济因素论在社会主义国家精英研究领域也有着重要的影响。在60年代,由于苏联东欧经济和社会现代化程度的不断提高以及技术官僚的崛起,西方学者开始重新定

义和解释这些国家政治精英与社会之间的互动关系。过去那些强调社会主义国家具有独特性的研究范式遭到批评,认为所有社会都遵循着相同的社会经济发展阶段的趋同论(convergence theory)重新流行起来。<sup>[2]</sup>例如,大多数研究苏联东欧政治精英的学者主张“经济法则”(economic imperative)的理论解释。他们认为,经济和社会的现代化对社会主义国家的政治结构和社会发展产生了深刻的影响。工业化所带来的劳动分工、社会的功能性分化和社会治理的复杂化,使得动员式的政治结构不再适应社会需要。党的传统统治机器在治理复杂的现代社会中所表现的无能为力,以及党为实现工业化和经济发展所进行的不懈努力,迫使这些国家重新调整官僚体制和精英的组成成分。实现工业化的迫切愿望和努力所产生的首要的政治结果,体现为在社会上居于主导地位的党政精英的转换,这使得以管理能力和技术水平为标准提拔的干部大量进入政治过程。<sup>[3]</sup>

另一些学者则从新旧精英的比较中进一步强调,在进入后革命时期的社会主义国家,管理—专家型精英取代革命型精英的现象具有必然性。现代化进程和组织管理复杂的工业化社会的繁重任务要求国家职能部门引进管理—专家型知识分子。因为这些管理和专家型的新精英群体具有工业化社会治理所需要的技术和专业训练,他们比那些革命型精英群体更倾向于寻求理性的和有效率的方法来处理有关社会控制和经济发展方面的问题。例如,他们更主张用物质激励和制度化过程而不是意识形态、强制和群众运动的方法来实现工业化的目标。管

精英成分构成改变的起因并不是来自社会经济结构,而是产生于官员录用制度的改变。

理—专家型精英的主张和诉求,使他们不可避免地卷入与主张传统方式的党的革命型精英群体的权力斗争。而工业化任务的完成必将意味着老的革命型精英被新的管理—专家型精英所代替。<sup>[4]</sup>

西方主流学派的社会经济因素论和苏联东欧精英转换研究的“经济法则”理论,被80年代研究中国后毛泽东时代精英转换的新一代学者所继承。这些追随者在研究和解释中国80年代所发生的事情时,完全承接了老一代主流学派的衣钵,他们认定,中国80年代政治精英的大规模转换与社会政治经济的变化有着直接的相关性。后毛时代中国的社会分化、政治非集权化以及高度集权的国有经济的根本性变化,改变了党对社会全面控制的地位,“党不再是社会流动过程中唯一的政治精英制造者”。<sup>[5]</sup>此外,他们还认为,党的领导不仅仅是社会政治转型的代理人,他们也会受社会转型的支配。在社会转型的过程中,实用主义的技术官僚替换了意识形态为导向的党政干部,成为中国政治和官僚体系中的主导力量。而“技术官僚”一词则成为各级党政领导群体中管理—专业型精英的代名词。<sup>[6]</sup>

然而,无论社会经济因素论如何主导着过去和现在的精英转换的研究,这一主流学派有关转换的基本理论还需要解答多方面的疑问。首先,社会经济因素的变化决定精英的转换这样的命题并不能适用于所有的案例。并不是所有的精英转换过程都经历了一场历史性的革命过程,即社会经济结构和政治制度的巨大转变。精英

成分的构成和转换有时候取决于非社会经济原因的其他重要因素。例如,帕雷托和帕森斯认为,精英的循环是保持社会系统稳定的一个必要条件,而不是社会变革的一个结果。在他们的理论中,社会的稳定可以通过精英的循环得以维持。在这里,不胜任的精英群体周期性地被来自社会下层有才能的人所代替,以保证国家治理能力的恢复和维持,从而减轻权力精英和社会精英之间的张力,避免使这种张力在日积月累后导致暴力革命。<sup>[7]</sup>

无论是中国古代社会还是西方现代社会,都有一些案例可以证实这种没有社会变革和政治动乱的渐进式的精英转换的可能性。历史学家何柄棣在研究中国古代精英流动时发现,精英成分构成改变的起因并不是来自社会经济结构,而是产生于官员录用制度的改变,例如,唐朝是中国历史上一个重要的转型时期,“在这一时期,竞争性科举制度逐渐地打破了先秦以来政治权力由世袭贵族垄断的局面”。<sup>[8]</sup>政治学家罗伯特·普特南在对现代西方民主国家精英构成的跨国比较研究中发现,现任的政治领导人实际上充当了决定精英准入条件的“看门人”。他指出,现任领导人通过修改录用方式、选举人产生的方法以及资格条件来影响政治精英的组成,而这一切都与社会经济力量和派系力量的改变无关。<sup>[9]</sup>另外,60年代有关苏联东欧精英转换的研究,把精英看作是社会经济因素变化的被动接收者而忽视了领导层对社会和政治的影响力,这种观点也受到了人们的质疑。例如,杰克·比拉斯亚克(Jack Bielasiak)就批评道,占主流的社会经济因素

决定论将苏联东欧政治精英研究引进了一个在概念上十分狭窄的领域。在这个领域,党政精英成为依附于工业化和社会发展的附属品,而不是对社会发展发挥作用的力量。这种分析框架忽视了这些国家社会精英发挥作用的既有事实,即“精英既是社会变化的客体,又是社会经济转变的主导人”。<sup>[10]</sup>

比拉斯亚克的观点是十分中肯的。在评价建立在社会经济因素决定论和技术官僚模式基础上的中国后毛时代的精英研究时,这一观点也是有意义的。事实上,到目前为止,大多数研究,除引用了技术专家治国论的解释之外,并没有实证性地证实“经济法则”是如何影响和决定



老同志与新问题:革命家向技术官僚转化

政治行动制约了经济因素对精英准入和精英构成的影响。

了精英的转换。一些经验性的研究也最多是提供了老精英和新精英之间的个人背景资料的比较,其中包括对中央、省和市三级政府官员的年龄、教育程度、工作经历和社会背景的比较分析。这种对不同代群(generational cluster)教育和职业资格以及事业成功模式的比较确实是有助于描述不同党政精英群体的不同特点。跨时期的比较也可以用来刻画政治系统不同发展时期精英的不同特征和属性。然而,这一切却很少能够说明80年代党政精英构成与技术专家治国论之间的密切联系。

柯英茂(Ying-mao Kau)对1956年武汉市党政精英个人背景资料的分析可能是中国现代精英研究最早的实证性研究成果。这项研究发现,虽然一些科学研究者和技术人员被党政部门吸纳进入基层精英群体,但他们通往中层和高层精英群体的路径则充满着障碍。这些障碍主要来自于1949年以前参加革命的革命型精英群体。该研究还指出,中国后革命时期党政机构中没有大规模出现技术—科研型精英群体,这主要反映了上层政治领导人对依靠技术—科研型精英管理复杂的工业化社会缺乏兴趣。<sup>[1]</sup>此外,德雷克·瓦勒(Derek J. Waller)1972年的研究也对用社会经济因素决定论解释中国政治精英变化的合理性提出了质疑。瓦勒的研究是将1956年第八届中央委员会委员的个人背景特征与1927年江西瑞金苏维埃政权领导人的个人背景特征进行比较,并以此来检验当时的现代化理论提出的某些假设。根据现代化理论的这些假设,社会的经济发展和工业化与官僚科层制的细分化和专业化之间有相关性,因此,在后革命时期的社会,为精英所认知的现代化系统性要求被认为必将会在这些精英自身的特性中得到反映。所以,假如工业化和现代化过程能够最后取得成功,老的革命型精英必然就会在这一过程中被迫放弃权力,并将权力交给“管理型现代化推动者”的新一代精英。然而,通过对革命和工业化两个不同时期精英群体的特征比较,瓦勒发现,尽管两个时期在政治、经济和社会系统方面存在着如此大的差别,但精英特征的相似性却达到了惊人的程度。瓦勒的结论是,中国50年代所进行的工业化努力并没有产生对老精英构成威胁的新的技术—管理型精英,其原因在于,上层政治领导人并不认为需要所谓的“管理型现代化推动者”,因此也没有必要把他们提升到精英的地位上来。<sup>[2]</sup>

中国80年代以前的工业化经验告诉我们,“经济法”并不能自然而然地导致有利于管理—技术型专家的精英结构调整。事实上,政治行动,如社会主义改造运动、反右运动、社会主义教育运动和文化大革命运动,制约了经济因素对精英准入和精英构成的影响。高层政治领导的政治需求常常挫败现代化进程中对经济因素的一般性考虑,因为,对这些政治领导人而言,政治的因素显得比那些经济的因素更为重要。而在这个时候,把专业技术人才吸纳进干部队伍的政策考虑必须让位于政治领导人在政治上的优先考虑。

为什么精英转换没有发生在早期工业化的50年代而是发生在建国多年后的80年代?又是哪些因素帮助打开了技术管理人才通往精英之门?无论是社会经济因素论还是经济法则论都不能解释这些具体问题。这些方法和模式最多只是告诉我们社会经济环境与精英构成之间的某种因果关系和这种关系的宏观理论解说,但却不能解释为什么精英转换在时机、方式和方法上会有不同。如果说社会经济环境作为宏观条件和外在因素无法用来解释转换的具体时机、方式方法的话,那么又是什么条件和因素在这些方面发挥着影响力?

## 精英转换的政治动力

鉴于上述问题,本文提出一种能有效解释80年代中国党政精英转换的新的理论分析视角。这种理论在考虑社会经济因素的基础上强调内在政治动力(political impetus)对精英转换的影响,强调现实政治因素在精英转换中的关键性作用。它将特定的社会经济环境视为政治精英转换的宏观外在条件,把特定政治结构下精英群体内在的政治互动看作是转换的内在推动力。这种内在的原因比社会经济因素更能揭示特定环境下精英转换的特点和方式。这些内在的原因包括现任政治领导人的政治利益和需要,以及他们在精英准入渠道设置方面的影响力。

中国长期以来一直是一种权威主义的政治体制(具体体现为寡头政治和多头政治交替和溶合的混合体)。在这一政治体制下,上层政治领导人对社会经济结构和社会政治权力关系的领悟力(perception)以及对现实政治

精英的政治归属，成为精英准入和精英构成的首要的标准和条件。

的需求，成为其进行政治选择和行动的依据。政治领导人的政治选择和行动进而影响政治系统的转型，而党政精英的转换则是政治系统转型中的一个关键性的部分。由于几乎所有的政治、经济和社会问题都需要由高度集权化和等级化的政治体制来处理，政治领导人的决定和选择对政治、社会和经济的变化必将发挥重要作用。同时，高度集权和高度等级化的政治结构使政治领导人在做出决定和进行选择时有较高的自主性。例如，政治领导人可以选择一种排斥管理和技术人才的精英准入制度（一套精英准入的标准和资格条件的规定），以保持党内革命型精英的权力垄断地位。而作为另一种选择，领导人也可以选择一种主动吸纳技术人才的精英政策来提高政府行政的效率和管理水平。不同的选择主要来自于政治领导人对面临问题的认知力和现实的政治需要。社会的变化和现代化的要求只有通过领导人的认知才可能对决策选择产生影响，但是，在现实政治中，这种影响常常会与政治领导人的政治利益和需求交织在一起，而特定的一个时期，政治利益和需求的作用更直接也更重要。中国80年代党政精英的转换可以被视为是新的精英政策的制定和实施的过程。这一过程主要是在党的组织结构的框架下进行的。因此，高层领导人的政治利益和需要、政策制定和执行的过程、官僚体制的约束和组织创新等是了解这次精英转换的性质和结果的重要分析因素。

就理论而言，政治动力的分析框架并不忽视社会经济因素对精英转换的影响力，而是把社会经济因素作为影响精英转换的外在的结构性条件，把政治领导人的实质性利益和动机作为影响精英转换的内在动力。与经济法则论所不同的是，政治动力分析认为社会变化和经济发展仅仅是为精英转换提供了外在的条件和正当的理由，而政治的因素则是最终启动精英转换的内在原因和动力。这样一种分析框架主要是以中国政治体制建构的性质和运行特点为依据的。首先，就建构的性质而言，中国政治体制是“由党和党的领导人指导国家发展，协调各方利益和对社会各群体和个人实行最终控制的一种体制”，党的领导人在决定社会经济结构变化方面具有相当的影响力和作用。<sup>[3]</sup>相对而言，社会力量对党的重大决策的影响很小，基本上不存在两者互动的过程。其

次，就其运行特点来讲，党的旨在改造社会经济结构的历次政治运动以及政治体制的日常运行，主要依靠一党执政下党的政治精英来推动和实施，各级党政精英是党和党的领导人将自己的政治路线、方针政策贯彻落实所依赖的主要力量。由于党的执行体制专业化和制度化程度不高而又过于依赖于人格化的权威结构，既定的政治路线和方针政策的实施不可避免地在很大程度上依靠党政精英的政治归属来保障，因此，精英的政治归属，即对领导人的政治忠诚以及对既定路线和方针政策的利益依附，成为精英准入和精英构成的首要的标准和条件。<sup>[4]</sup>

在人格化权威政治结构中，党的领导人可以通过两种途径来影响精英的录用和构成。第一种途径是通过制定或修改党的政治路线。党的政治路线是党的领导人在特定的时期为党确定的特定的总体目标和任务的概括性表述。由于不同的政治目标和任务需要具有不同政治属性和不同专业技能的精英来贯彻实施，新的政治路线一旦在领导层达成共识，党的组织路线就会作相应的调整，以确保新时期党的总体目标和任务的贯彻和实施。录用什么类型的政治精英进入党和政府的各级领导岗位是党的组织路线的核心内容。因此，特定时期党的政治路线的制定和修改必将影响到党的干部政策的调整，干部政策的调整对政治精英的录用和构成产生深刻影响。

党的中央领导层，尤其是党的领导核心，在制定和修改党的政治路线确定党在历史时期的总目标和总任务时具有相当的自主性。官僚政治的因素在形成具体政策和执行这些政策的过程中具有一定的影响，例如在制定和执行具体政策时尽量维护和强化官僚组织和人员的既得利益，但是，这些影响在制定纲领性政治路线和重大指导性组织人事政策方面的作用是十分有限的。<sup>[5]</sup>实际上，纲领性政治路线和重大指导性的组织人事政策作为重要的政治选择和战略部署，与高层领导人对所面临的重大现实问题的认知、特定时期的政治需要、以及领导人的人格化特质和政策偏好有着密切的相关性。一些重大政策的变化在一定程度上反映了党内高层政治斗争和政治结盟的实际情况。<sup>[6]</sup>应该指出，高层政治领导人的自主性并不意味着他们的决定完全不受社会经济因素的约束。高层政治领导人在制定重大政策时有相当的自主性，是因为党和政府组织内部缺乏可以制约高层领导人权力的制度

不同的历史时期领导人都反复强调党政精英体制中存在的官僚主义。

性约束机制,人格化的权威政治结构使这些领导人在相当程度上可以按自己的偏好和政治需要制定政策。但是,在通常情况下,党的领导人的策略和政策选择需要考虑到政治的稳定和统治合理性的问题,或者说,至少要设法满足国家正常运行所需要的最基本的要求。如果领导人的自主性超出了这些基本要求,其自主性就会导致统治的危机。

第二种途径是党的领导人直接干预有关精英准入的基本条件和标准的主要政策的制定和修改,从而使精英的构成发生一定的变化。党的领导人长期以来一直试图强化对各级党政精英群体的组织控制能力,以此来提高官僚体制在执行特定期党的路线和方针政策的行政效率。在不同的历史时期领导人都反复强调党政精英体制中存在的官僚主义(包括组织上的效率低下,工作上的专横武断作风以及政治上的派性等)的危害,并通常采用制定新的组织规则和精英录用标准、整风运动、各级党校的定期政治集训、以及调整人员配置模式、调整组织结构和运行程序等组织手段来解决这些问题。<sup>[87]</sup>由于低制度化体制的行政效率需要政治上的依附作为基本保障,提高行政效率的努力往往与政治斗争的需要交织在一起。尤其是在政治斗争激烈的文革期间,组织路线和干部政策成为政治领导人建立和巩固其政治地位以及削弱政治对手实力的重要方法。<sup>[88]</sup>

后毛泽东时代的领导人在推动党政精英转换过程中同时运用了上述两种途径。1978年的岁末,邓小平为首的改革领导层在取得意识形态主导权之后,终止了党自1962年以来“以阶级斗争为纲”的政治路线,确立了“以经济建设为中心”的新路线。在全国范围内将党的总目标和总任务由过去的改造社会和人的思想转变为发展物质经济,这一重大政策转变必将引发精英政策的相应转变。为了确保经济发展目标的实现,那些凭借其资历和僵化意识形态多年占据各级领导岗位但却缺乏专业知识和技能的老一代党政精英,必须让位于年富力强并受过良好教育和专业训练的知识—专家型的新型精英。此外,从1978年到1982年间,主要改革领导人如邓小平和陈云



意识形态精英主导的早期工业化

都反复批评党和政府机构中存在的“官僚主义”和办事效率低下的现象,他们都主张通过机构改革和干部制度改革的方式解决这些问题。

依附性官僚精英是现代中国权威主义政治体制的另外一个明显的特征。在中国传统帝制时期和国民党统治时期,官僚精英与社会上层阶级一直保持着千丝万缕的密切关系。自从1949年中国共产党建立政权以后,官僚精英与社会上层阶级的传统关系发生了根本性的变化,新生的官僚精英和传统上层社会精英两分化,并形成了一种对立的关系。<sup>[89]</sup>1949年革命的胜利将大多数旧官僚清除出各级政府部门,通过50年代和60年代一系列的社会改造运动,传统的上层社会精英群体几乎丧失了所有的政治与经济的影响力,随着旧官僚及其在官僚机构中影响的消除,依靠其社会力量和经济实力对国家官僚阶层产生政治影响的相对独立的社会政治力量已不复存在。其次,由于中国共产党的革命策略是动员社会底层的贫苦大众推翻与上层社会有千丝万缕联系的国民党政权,革命的成功从根本上改变了官僚精英的构成成分。新政权的各级党政精英主要由党的成员和党组织培养的干部构成,这些党员和干部主要来自社会的下层,在新政权成立之前和之后积极参与了由党发动的历次革命运动,从而成为党的骨干力量并进入到党政各级领导岗位。虽

这些党政精英没有任何独立于党和国家之外的政治经济力量可以作为其权力、利益和地位的社会基础。

然这些党政精英的录用与党的阶级路线密切相关,但是他们本身并不必然地代表他们所属的阶级。事实上,这些党政精英除了从党和党所控制的国家获取其政治权力、经济利益和社会地位之外,并没有任何独立于党和国家之外的政治经济力量可以作为其权力、利益和地位的社会基础。因此,他们与其说忠实于其所属的阶级,不如说更忠实于为他们带来利益和地位的党和国家。

由于党和国家控制着几乎所有的社会政治与经济资源,这似乎决定了党政精英对党的组织和国家系统的天生依赖。首先,党组织系统和干部管理制度控制了通往仕途的渠道。党的组织人事部门根据党的领导人的意愿设计制定精英录用的标准和程序。干部人事管理制度根据其所担任的职位性质和级别把党政精英分为不同的层次并归口给相应的组织部门管理,所归属的组织部门对他们的升迁、降级和撤职具有实际的权力。<sup>[9]</sup>此外,党政精英的职务和行政级别是他们从党和国家系统中获取经济好处和政治特权的依据,这些经济利益和政治特权是很难从其他途径获得的。<sup>[1]</sup>

官僚精英对党和国家的这种依附关系是真正理解后毛时代中国官僚精英转换的重要因素。由于党政精英与社会之间缺乏天然的联系以及国家对社会的超强控制,80年代党政精英转换主要是由体制内组织人事制度和政策的重大变化所引发的大规模的人事变动,并不直接涉及实质性的社会结构变化和社会阶层的冲突。精英依附性地位的特征也是分析旧的党政干部对转换政策如何反应的重要考虑因素。因为这些党政干部缺乏维持其精英地位的独立社会基础,他们也就很少具备抵制转换政策、保护自己不被替代的社会政治资源。另外,新提拔的党政精英同样缺乏要求精英地位的社会政治资源,他们被提拔只是因为党的精英录用政策的改变使他们成为被选择的对象。因此,80年代中国党政精英的转换应该说主要是由政治领导人主导的一个政策过程,而不是由社会经济力量推动的社会结构性变化的反映。

## 作为政治决定的精英转换

回顾80年代全国性党政精英转换时期中国的政治制度背景和政策形成的过程,不难发现,这一转换与政治

领导人的政治需要有密切相关性。精英转换是作为一项重要的政治决定而确定和执行的,内在政治因素在这次转换中发挥了重要的作用。

由于党和国家在“文革”之后面临严重的政治和经济的危机,后毛时代务实的领导层制定了改革开放政策和经济发展方案,并将此作为重建党的威望和合法性的政治解决方案。1978年邓小平所确立的以经济建设为中心、实现四个现代化的政治路线改变了过去的“以阶级斗争为纲”的政治路线,新的政治路线标志着毛泽东时代的结束和邓小平时代的来临。然而,新的政治时期的确立仍然需要清算毛泽东时代遗留下来的诸多问题。首先是干部问题。新的政治路线必然导致干部录用政策的改变,以增强改革领导班子的政治影响力及其政策的有效实施。

此外,以老干部退休和提拔有专业知识的年轻干部为主要内容的政策,一方面是为了满足经济发展的功能性要求,另一方面也是保证政治继承性的需要。新的政治路线和基本政策能否延续和得到继承是后毛时代领导人制定和实施政策时特别关心的大事。当他们经历了文革的十年激烈斗争而生存下来,在已进入60-70岁的年龄才重返权力时,这些后毛时代的领导人既需要巩固其在文革中被削弱的权力,又要安排如何选择可靠接班人的双重挑战。从1978年开始,邓小平和陈云多次表达了他们对极左分子在政治上卷土重来的忧虑。他们也反复地强调为经济改革和政治稳定选择政治上可靠接班人的重要性。从1979年到1987年之间,党采取了一系列组织措施,如“清理三种人”、建设“第三梯队”和党内整风,来清除仍然在领导岗位上的“极左”分子和选择可信任的继承人,以保证新的政治路线的延续。

其三,精英转换方案的推行同时也是为解决党政官僚机构长期存在的低效率问题所采取的一种组织上的手段。自建国以来,党政官僚机构主要由缺少专业技术和现代知识的干部主导。干部队伍中普遍存在的专业能力低下、政策制定和执行方面缺乏创新、回避责任以及行政过程中政策和相关信息的扭曲和管理低效等问题,这些问题被归结为是长期以来形成的领导干部终身制、党政精英结构性构成以及党政机构设置上权力过于集中所产生的必然结果。这些人事和行政管理上的弊端同样成为高层领导人制定精英转换方案时必须认真考虑的问题。

权威政治体制、金字塔权力结构以及集体领导中的核心规则是解释党内在精英转换政策上能够取得基本共识的关键所在。

总而言之,后毛时代实行党政精英转换是现任领导人在现实政治需要的情境中所做出的政治选择,精英转换运动是由高层领导人为实现其特殊目标而发动的。高层领导人尤其是邓小平本人在这场大规模精英转换过程中扮演非常重要的角色。正是他们把这一问题提上政治的议事日程,确定了主要政策的导向和内容,并一如既往地推动和监督这项基本政策的实施。尤其是,邓小平对当时党政精英队伍中所存在的政治上不可靠、老龄化和专业知识缺乏三个主要问题的反复强调,对精英转换的导向起了非常重要的影响。

由最高层领导人决定重大政策的制定和采纳是中国权威政治体制和金字塔权力结构的特点。党的重要领导人在党的基本路线和重大政策转变中的决定性影响力不仅取决于其政治地位,而且得益于高层领导团体“集体领导”体制中长期实行的“领导核心”的传统规则。这种在党内实行了50多年的“领导核心”传统给予党内公认的领导人以足够的权力,在党的领导层对重大政策问题发生严重分歧时作出策略性的最后决定,并在必要时清除危害党的团结的挑战者。<sup>[2]</sup>这一传统规则及其在维护党的团结和政治稳定方面的重要意义曾经由邓小平在1989年作过明确的阐述。<sup>[3]</sup>

权威政治体制、金字塔权力结构以及集体领导中的核心规则是解释党内在精英转换政策上能够取得基本共识的关键所在。在此之下,党要求所有党的成员,尤其是党的领导干部在高层领导人作出重大政策转变的决定后必须与党中央保持一致。否则就有可能被视为是对党的政治原则和组织纪律的挑战,并受到党内的批评以至于处分。

与毛泽东不同的是,邓小平对待此类政治分歧和政策争论所采取的处理方法较为温和,具有更多的说服成分和较少的压制成分。为了减少因政策争论和派系问题所产生的张力,邓小平充分利用领导干部退休制度迫使那些思想认识比较僵化和保守的年迈领导体面地离开领导岗位。同时,党对党员和领导干部仍然保持着强势的政治压力。从1979年起,中央高层领导人反复要求所有党员和干部与党的十三中全会以来的政治路线和方针政策保持高度的一致。文革中的帮派分子以及反对三中全会以来党的路线方针政策的人,成为1979年至1982年清

理“三种人”运动和1983年至1987年党内整风运动的主要整肃对象。对后毛时代领导集体及其方针政策的拥护则被确定为干部录用的基本政治条件。

## 作为政策执行的精英转换

权威主义的政治系统、金字塔的权力结构以及建立在“政治核心”之下的集体领导,这些特征不仅仅决定了转变党的政治路线和改变党政精英录用政策的决策方式和方法,同时也影响着这些路线和政策的执行方式和方法。党政精英的年轻化和专业化的过程是由党的组织部系统主导实施的。党的组织部系统与政府的人事部门有一定的职能分工,但对党政双重官僚系统的干部人事工作拥有主导权。党的组织部系统在“文革”中受到严重损害,自1978年邓小平重返领导岗位以后,其组织系统和职能得到迅速的恢复,并成为后毛时代领导人的党政精英转换政策的最主要的执行机构。实行严格的“下级服从上级”的等级化管理,高度政治化,采用粗放型职能分工的党的组织部系统,为实现高层领导人的政策目标提供了强有力的组织手段。

鉴于以往的惨痛教训,党在1978年宣布今后不再运用大规模的政治运动来推行党的政治和经济政策。但是,在规范型政策执行遇到重大阻力时,以往政治运动中采用的某些工作方式和组织手段仍然被用来推行一些至关重要的政策的落实。八十年代初当党政精英转换政策开始实施时,中央领导层必须全力以赴克服来自官僚机构的强大阻力,包括旧式精英的抵制和官僚组织的低效率,以及处理“文革”遗留下来的诸多问题,如保守意识形态的质疑、“派别”之间的对立和中央权威重建等问题。为了保障精英转换方案的实施,领导层充分动员了党的力量。在邓小平要搞“一个小运动”来“选贤任能”的建议下,中央加强了对这次执行的政治控制。<sup>[4]</sup>中央不但成立了专门的领导小组来指导干部队伍建设的工作和处理相关的问题,而且向地方和各部委派出了许多工作组来监督该项工作的落实。对新政策的密集宣传以及对抵触行为和情绪的激烈批评也随时展开。党的整风运动和对帮派分子、极左分子的清查为新的干部政策提供政治保障。新政策的执行被确定为一项重要的政治任务而不是简单的例

设立“第三梯队”的名单并按计划培训和考评这些干部实际上增强了党对新精英进入权力的控制能力。

行政过程。中央组织部向各级党政组织提出了具体的任务指标和期限。为此,规范但耗时的干部选拔程序和过程被简化了,各级党政领导班子必须严格按照中央组织部规定的学历和年龄配额组建,并在限期内完成组建工作。此外,群众参与的民主评议会被作为政治监督的辅助手段。

运用政治运动的某些方法和手段推行新的干部政策,确实一定程度上有效地加强了中央政策的权威。在1982年至1985年间,新精英取代旧精英的党政领导班子重建在全国范围内取得了预期的结果。然而,这种粗放式的政策执行也不可避免地产生了某些政策执行偏差。传统体制中的政策制定高度集权和行政执行的政治化必然产生行政执行上的盲从。在从上而下的大负荷政策执行指标和压倒性政治任务的双重压力下,中下层党政机构一般都会倾向于应付硬性的政策指标(在超负荷下甚至弄虚作假),而缺乏落实政策实质性内容的主动性。<sup>[65]</sup>这一多年形成的体制性弊端在新干部政策的执行过程中再次表现出来,缺乏创造性的机械式服从导致了一定程度上的重视学历和年龄而忽视实际行政工作能力的倾向,在中低层领导班子中提拔了相当数量的有学历但“不胜任”的干部。

在执行过程中,高层领导也试图通过下放干部管理权限改革过于集中的干部职务管理体系,以激励地方领导层选择高质量地方官员的热情和更有效的监管这些官员。<sup>[66]</sup>然而,1984至1985年间干部管理权限的下放很快引发了干部任用上的混乱,裙带关系和帮派关系在中低层干部任用上大行其道。中央不得不在1986年初调整该项政策,暂时重新收紧对干部任命的权限。新干部政策执行中的政策扭曲和执行偏差使中央领导层认识到,问题的根源在于传统干部管理制度,该制度在许多方面已经不能适应于新的需要。因此,必须对传统干部管理体制进行系统的改革,改革的目的是被确定为:理顺干部选任和管理中的各种关系,使其理性化,有利于经济发展的需要,有利于新老党政精英的交替和合作,有利于人才的

合理使用,有利于调动各级干部的积极性和创造性。<sup>[67]</sup>

干部管理制度的理性化是按照问题—解决方案的模式(problem-solution pattern)进行的,即当问题浮现时寻找某一可行的解决方案付诸实施。基于这种模式,许多改革政策的制定和实施是出于解决当前问题的短期策略的需要。建立“第三梯队”就是其中的一个例子,其理由是降低权力交替的不确定性。设立“第三梯队”的名单并按计划培训和考评这些干部实际上增强了党对新精英进入权力的控制能力。另一个例子是制定更有效的标准和规则来抑制任人唯亲、裙带关系。这一措施是为了防止和减少干部任用中的腐败和不公平,以保证新提拔干部的合法性和维护党的威望。而在领导干部任用制度中引进规范化的功绩考评制,则是要建立一个新精英中不胜任干部的退出机制。这一机制至关重要,因为让大量不胜任的干部继续留在新精英的名义下,必将对新干部政策的合理性造成损害。如1982—1986年间各级领导班子重建时一样,1986—1988年间干部制度的理性化过程依然是由党的组织部系统主导和执行的。其过程中引入了本单位群众参与的“民主推荐”和“民主评议”的程序,但这些程序实际上是服务于对中央政策执行实行监督的辅助手段。

以党的系统全面推动政策执行的执行体制为党政精英转换提供了有力的政策执行手段。然而,由于该体制的一定程度的等级化和政治化倾向,在其运行中也不可避免地产生了政策扭曲和偏差。中基层执行者机械式的盲从和缺乏主动性,以及政策执行反馈信息的限制和失真,这些似乎是党的权威系统结构性强制力的副产品。<sup>[68]</sup>



经济改革和政治稳定 还是自己人可靠

按照政治忠诚优先的要求,只有在政治从属关系相同的条件下,受过良好的教育和具有专业知识才能成为新精英挑选中胜出的有利条件。

## 新精英与依附性技术官僚

根据预期,党政精英转换是十分成功的。首先,转换在实质上改变了党政精英构成的成分。精英选择的新标准强调干部的教育水平和专业能力,党的领导人也反复强调技术专家应该主持各业务机构和部门的工作。1985年以后,加强党政机构的制度化越来越成为解决行政管理中存在的问题的主要办法。以政绩为基础的干部任用、评估和提升制度付诸实施。到80年代后期技术官僚的人数有了大幅度的增加。其次,转换过程始终是在党的控制下进行的。在短短的几年中,党在各级领导班子中启用了整整一代新的领导人,在这一平和的转换过程中,各级党政机构的权力从那些1949年前参加共产党的“老革命”手中顺利地传递给了建国以后培养的一代干部手中。

然而,新一代党政精英缺乏维护自身权力的自主的社会政治基础。与前苏联技术官僚的情况有所不同,中国的技术专家们从来就没有(至少在1980年代期间)成为一个有能力要求与革命型干部分享权力的相对自主的群体。建国前受过专业技术训练的上一代技术专家,作为一个群体一直没有得到党的真正信任。80年代被提拔到领导岗位上来的技术官僚多是建国后培养出来的年轻一代专业技术人员,他们显然在资历上与老一代的革命领导干部不属于同一个权力等级。因此,党政精英从革命家向技术官僚转换的可能性不是基于后者在多大程度上能够向前者的权力挑战,而是取决于在老一辈革命家中是否有强有力的领导人充当技术官僚的支持者和保护人,并把他们送上领导的岗位。与改革前相比较,80年代的党政精英转换成为可能,正是因为当时的主要领导人积极地充当了技术官僚的保护人。他们在意识形态上修正了过去党对知识分子的基本评价,把知识分子重新定位为党可以依靠的劳动阶级的一部分,而且是十分重要的一部分;同时,在政治上和组织上为知识分子(主要是专业—技术型知识分子)铺平了通向权力的道路。

此外,依靠专业知识和功绩背景被提升到领导岗位上来的专业—技术型干部还必须学会适应新的工作环境。在1982至1986年间,为了完成中央规定的指标,各级党政机关提拔的新型领导干部,其中许多人并没有被

授予应有的权力。他们大多并不具有与他们职务相称的权威。继续留任的老干部不愿意放弃自己的权力。一些老干部退居“二线”,如人大、政协和顾问委员会,其接替者依然能感受到来自他们前任的政治影响力。在这种环境下,新精英们必须学会同时扮演两种不同的角色,既要是能虚心听取老干部意见和教诲的“信得过的干部”,又要是具有开拓精神的改革推动者。前一种角色关系到他们的地位是否能够巩固,后一种角色则关系到他们政治前途的发展。

党政精英转换的具体运行始终是在党的组织系统的有效政治控制中进行的。各级党的组织部门一直担负着新精英人选的材料收集、甄别、筛选、培训和鉴定等具体的工作,并对各级新精英的录用和任命具有决定性的权力。党的组织系统对政府一些专业部门管理技能的具体要求缺乏了解,需要政府人事部门的配合,但这些部门的选任过程依然是由党的组织部门来控制的。正是通过这一组织系统及其运行方式,党的领导人可以有效地控制党政精英的准入的条件,保障其对党政精英结构性构成的构想的实现。

新精英政策要求的革命化(政治标准)、年轻化(年龄标准)、知识化(受教育程度的标准)和专业化(职业标准)改变了过去单一政治标准的精英准入规则,但政治标准仍然是首要的。在新政策提出的同时,党的领导人就明确指出政治标准的重要性,并将政治标准指定为政治上与新的党中央保持一致,并能“坚决拥护党的三中全会以来的路线、方针和政策”。根据这些标准,新精英不但需要比老精英更年轻、更有文化和更具有专业知识,而且,还必须具有对改革领导人及其政策的政治忠诚。文化教育和专业知识并不能单独成为精英准入的条件。按照政治忠诚优先的要求,只有在政治从属关系相同的条件下,受过良好的教育和具有专业知识才能成为新精英挑选中胜出的有利条件。这一“用人”策略不仅有效地防止了改革初期党的领导人深表忧虑的“极左分子”的复辟,而且为日后清除主张“全盘西化”的技术官僚提供了有效的政治手段。

然而,将政治上的忠诚作为党政精英录用的一个重要条件(尽管不是唯一的条件)必然会产生一些弊端。不可否认,在行政执行体制已经被泛政治化和非制度化的

依附性的技术官僚,在90年代已经真正进入各级党和政府的权力中心,但依附性的特征似乎并没有太大的改变。

条件下,政治条件(要求各级干部与中央保持政治上的一致)可以在一定程度上解决执行机构的政治抵制和官僚作风等问题,保障政令的畅通。但是,将行政责任和政治责任挂钩很容易产生干部任用中政治忠诚标准和专业能力标准之间的抵触,在特定政治条件下使政治忠诚标准取代专业能力标准,影响“任人唯贤”干部任用原则的落实。此外,政治标准一般比较笼统,具有较大的变通空间,在执行中往往难以客观鉴定。在实际运行中,政治标准容易将对党的忠诚演变为对上级领导的个人忠诚,从而鼓励政治庇护关系的滋生,使政治庇护的利害关系影响领导人的选择和任命。从长远的角度看,继续沿用泛政治化的标准可能会阻碍行政组织的理性化。正如伯纳德·希尔伯门(Bernard S. Silberman)所指出的那样,把政治忠诚作为检测行政能力的标准可能会使以下努力变得更为困难,如“实现决策和执行的一致性、组织上的连续性,以及领导人的选择和任命的公开性和预测性”。

[9]

20世纪80年代中国政治精英转换的经历至少产生了两个有别于西方经典作家精英转换理论模式的范例。其一,在社会经济结构没有发生重大变化之前,以政治领导人的现实政治需要为主导,通过高度自主的政策过程,在短期内完成了大规模的精英转换;其二,转换产生了一代依附性的技术官僚,虽然他们在小心谨慎的80年代度过了存活期,而在90年代已经真正进入各级党和政府的权力中心,但依附性的特征似乎并没有太大的改变。如何评价这一精英转换模式的得失具有重大理论和现实意义,但限于篇幅,不是本文的主要目的。

本研究受教育部人文社会科学重点研究基地基金资助。

(作者单位:北京大学政治学与行政管理系)

注释:

[1] 这些学者及其相关著作如下:Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, New York: McGraw-Hill, 1939; Joseph Schumpeter, *Imperialism, Social Classes*, Cleveland: World Publishing, 1951; Wright C. Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956; Theda Skocpol, *State and Social Revolutions: A Com-*

*parative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, 1979; Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, New York: Basic Books, 1969 以及 Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, London: New Left Books, 1973.

[2] Denial N. Nelson, 'Political Convergence: An Empirical Assessment,' in *World Politics* 30 1978, 411-432.

[3] 有关论述参见 Alexander Eckstein, 'Economic Development and Political change in Communist System,' in *World Politics*, 22 July 1970; George Fischer, *The Soviet System and Modern Society*, New York: Atherton Press, 1968; Peter Ludz, *The changing Party Elite in East Germany*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1972; 和 Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite*, University of California Press, 1974.

[4] 有关论述参见 John H. Kautsky, *Communism and the Politics of Development: Persistent Myths and Changing Behavior*, New York: John Wiley & Sons, 1968; John Kautsky, 'Revolutionary and Managerial Elite in Modernizing Regimes,' in *Comparative Politics*, I, No. 4 July, 1969 pp. 441-467; Robert H. Donaldson and Derek J. Waller, *Stasis and Change in Revolutionary Elites: A Comparative Analysis of the 1956 Party Central Committees in China and the USSR*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1970, pp. 621-627; Chalmers Johnson, 'Comparative Communist Nations,' in Johnson (ed.) *Change in Communist Systems*, Stanford University Press, 1970, pp. 1-32; 和 Richard Lowenthal, 'Development Vs. Utopia in Communist Policy,' *ibid*, pp. 33-116.

[5] Cheng Li and David Bachman, 'Localism, Elitism, and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China,' in *World Politics*, Vol. XLII, no. 1, October 1989, pp. 64-65.

[6] 有关论述参见 William deb. Mills, 'Generational Change in China,' *Problems of Communism*, no. 32

早在 1938 年革命战争年代,毛泽东就提出“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”的论断。

November–December, 1983; Xiaowei Zang, ‘Elite Formation and the emergence of the Bureaucratic–Technocracy in Past–Mao China,’ *Asian Survey*, June 1991; Hong Yung Lee, ‘China’s 12th Central Committee: Rehabilitated Cadres and Technocrats,’ *Asian Survey*, June 1983 and *From Revolutionary Cadre to Party Technocrats in Socialist China*, University of California Press, 1991; and Cheng Li and Lynn White, ‘The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizer to Managers,’ *Asian Survey*, April 1988 and idem., ‘Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy,’ *The China Quarterly*, no. 121, March 1990.

[7] 有关论述参见 Kenneth Prewitt and Alan Stone, *The Ruling Elites: Elite Theory, Power, And American Democracy*, New York: Harper & Row, Publishers, 1973, Chapter 7; 帕森斯的讨论, 见其著作 *The structure of Social Action*, New York: The Free Press, 1968, 1:278–288.

[8] Ping-ti Ho, *The Ladder of Success in Imperial China: Aspects of Social Mobility, 1368–1911*, New York: Columbia University Press, 1967, p. 259.

[9] Robert Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice–Hall, Inc., 1976, p. 171.

[10] Jack Bielasiak, ‘Elite Studies and Communist System,’ in Ronald H. Linden and Bert A. Rockman eds., *Elite Studies and Communist Politics: Essays in Memory of Carl Beck*, University of Pittsburgh Press, 1984, p. 116.

[11] Ying-mao Kau, ‘Urban Bureaucratic Elite in Communist China: a Case Study of Wuhan, 1949–56,’ in A Doak Barnett (ed.) *Chinese Communist Politics in Action*, Seattle: University of Washington Press, 1969, pp. 260–265.

[12] Derek J. Waller, ‘The evolution of the Chinese Communist Political Elite, 1931–56,’ in Robert A.

Scalapino ed. *Elites in the People’s Republic of China*, Seattle and London: University of Washington Press, 1972, pp. 56–57, 65.

[13] Tang Tsou, *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms: A historical Perspective*, The University Of Chicago Press, 1986, pp. 152–153.

[14] 早在 1938 年革命战争年代,毛泽东就提出“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”的论断,随后党的历次重大政治斗争和历史性转变时期,这一论断成为确保党的既定政治路线如实贯彻的一条重要政治训诫。在 80 年代精英转换时期,这一训诫也一再被党的领导层所强调。

[15] Carol Lee Hamrin, *China and the Challenge of the future: Changing Political Patterns*, Boulder, San Francisco, & London: Westview Press, 1990, pp. 1–3.

[16] 有关讨论高层领导人个人性格与主要政策偏好之间的关系的论著,可参见:A. Doak Barnett, *Uncertain Passage: China’s Transition to the Post–Mao Era*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974, Chapter 1; 和 David Bachman, *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, Chapter 7.

[17] 美国学者 Martine King Whyte 对自 1945 年至 1980 年期间党的领导人批评官僚主义的言论和观点进行了分析比较。他发现,毛泽东(1967 年)、刘少奇(1945 年)、周恩来(1963 年)和邓小平(1980 年)在不同时期对官僚主义的危害和弊端的认识和批评有许多相似的地方。见 Whyte, ‘Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle,’ in Victor Nee ed. *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and East Europe*, Stanford: Stanford University Press, 1989, pp. 235–239. 此外, Harry Harding 对 1976 年以前党内反对官僚主义的组织措施进行了详细的论证和分析,其总结性分析见 *Organizing China: the Problems of Bureaucracy, 1949–1976*, Stanford: Stanford University Press, 1981, pp. 329–337.

[18] Harry Harding, *Ibid.*, p. 341. Notes.

[19] Franz Schurmann, *Ideology and Organization in*

*Communist China*, University of California Press, 1968, pp. 51-52.

[20] 参见 Melanie Manion, 'The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer, and Removal of Party and State Leaders,' in *The China Quarterly*, no. 102, June 1985, pp. 203-233; 以及 John P. Burns, 'China's Nomenklatura System,' in *Problems of Communism*, 36, no. 5, Sept-Oct. 1987, pp. 36-51.

[21] 领导干部享受的这些好处和特权包括高薪水、高标准的住房、特殊的医疗条件、为子女提供更好的受教育条件和就业机会以及接触更多的政治和政策信息(在金字塔权力结构中,拥有更多的政治与政策信息意味着拥有更多的权力和权威)等。经济改革使非国有经济成分快速的增长,国家不再是经济资源唯一的控制者和分配者,但是,领导干部的好处和特权仍然有许多是一般人所不能得到的。

[22] 鄧说对该规范在毛泽东和邓小平时代的运用作了精辟的分析。见 Tsou, 'The Tianamen Tragedy: the State-Society Relationship, Choices, and Mechanisms in Historical Perspective,' in Brantly Womack, ed., *Contemporary Chinese Politics in Historical Perspective*, Cambridge University Press, 1991, pp. 284-295.

[23] 见《邓小平文选》第三卷,第310页。

经济改革使非国有经济成分快速的增长,但是领导干部的好处和特权仍然有许多是一般人所不能得到的。

[24] 邓小平:“精简机构是一场革命”,《邓小平文选》第二卷,第401页。

[25] Avery Goldstein, *From Bandwagon To Balance-Of-Power Politics: Structural Constraints and Politics in China, 1949-1978*, Stanford: Stanford University Press, 1991, pp. 115-116.

[26] 有关1984年干部管理权限的改革的细节,可见 John P. Burns, 'China's Nomenklatura System,' in *Problems of Communism*, 36, no. 5, Sept-Oct. 1987, pp. 36-51.

[27] 乔石:“当前组织工作的基本问题”,见《组工通讯》,1985年第212页。

[28] 关于中国动员式执行体制的问题,对毛时代的研究可见:Avery Goldstein, *From Bandwagon To Balance-of-Power Politics: Structural Constraints and Politics in China, 1949-1978*, Stanford: Stanford University Press, 1991, p. 119;对改革时期的研究见:荣敬本、崔之元等:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998年版。

[29] Bernard S. Silberman, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993, p. 55.