

東德國家機關的革新計劃

施 啓 揚

對德國共黨第七屆全國代表大會及其第二次中全會調整黨政機關的透視

一 導 論

去年四月十七日至二十二日德國社會統一黨(SED)即德國共產黨在東德的正式名稱)召開第七屆全國代表大會，其中中央委員會第二次全體會議也於七月六日至七日舉行。在會中曾討論部長會議組織及中央級國家機構的工作問題。烏布利希特(Ulbricht東德元首)曾在會中作專題報告，對於東德黨政機構提出革新計劃。對國家機關的變更，其目的在使能從事「科學化的領導工作」，以解決內部行政問題，並與西德的社會制度競爭，藉以表示社會主義國家不僅能有效領導並規範複雜的經濟制度，而且能發展出為東德居民所能接受的「社會主義民主制度」。

革新計劃的重點是，將黨領導限制在基本問題之上，而賦予國家機關(行政機關)以較大權限。但改革國家機關，擴大其權限，並不表示黨將放棄領導權的地位，有人認為如此反而可提高黨的威望與領導地位。黨領導認為中央委員會對於國家行政事務如能減少干與，就能使國家行政機關積極負起自己的責任。但這並不是說，國家行政機關將從黨分離而獲得獨立的地位；而且在改革後將使黨領導與國家機關間有更大、更有效的轉換關係(尤其是人員的轉換)。烏布利希特認為黨的決議在部長會議中應充分加以分析、討論，而且部長會議的構成員應重視黨決議的重要性。對於在國家機關中工作的黨員也已發出一項新的、科學領導的方針與原則。此項未經公布的原則，是在東德總理史托夫(Wilii Stoph)的指導下，將領導制度引進國家機關，並發展出一種特殊方法，以確保在所有國家機關中推行社會主義的經濟制度。

東德國家機關的革新計劃

其實，烏布利希特所提出的並不是新問題。過去數年中在東德已開始討論如何改善行政制度，如何實施所謂「科學的領導制度」，以及如何簡化行政機關的問題。現在由烏布利希特提出報告，顯示出黨領導將更積極籌劃黨政權限的調整問題。烏布利希特在報告中指出之革新重點計有：

- 一、社會統一黨將集中其領導功能在東德社會發展的原則問題之上。
- 二、國家及社會機構將負擔較大的責任。
- 三、加強人民議會及其委員會的權限。
- 四、提高部長會議的職權；將國家計劃委員會改組為「經濟參謀本部」；組織特別內閣(例如財政委員會)。
- 五、給各部會更多權限，並將使用電腦，以增加效率。
- 六、擬定一項「綜合研究制」，並使較低層機關對非政治性或政治性較淡之事務，在某程度內有自行規定及自行裁決之權。

二 人民議會

依烏布利希特的報告，人民議會(Volkammer)的職權僅將作有限度的加強。人民議會今後將「更具體詳盡參與工業、農業、建築、教育、貿易發展的基本問題，參與人民的社會申訴，參與社會主義的正義原則，參與鞏固社會主義法律制度並提高國防準備」等工作。

(一)人民議會在實際上很少能貫徹自己的意志，因為議會「對於目標及規定事項的遵守及執行，以及對於整個社會發展的結果」並無監督權限。新的改革計劃雖規定部長會議、各部部长、最高法院及總檢察長，將來應向人民議會就其工作提出報告，但這種監督實屬不足。東德憲法①第五十條規定，

人民議會為東德最高機關，但這種憲法上的優越地位，實際上祇是一種形式而已。人民議會一方由於黨的領導權，他方由於國務會議（Staatsrat）^②及部長會議（詳下）的廣泛權限，自己並無實權之可言。尤其是自一九六〇年設立「國務會議」後，人民議會已降為無意義的機關。人民議會祇是將其機關草擬的法律案宣布為法律而已。而且在東德，規律大部份人民生活的並非人民議會通過的法律，而是國務會議的決議或部長會議的命令。

國務會議通常每月召開會議一次，而人民議會在一年中僅舉行六、七次全體會議。會議次數如此之少，當然不可能有效影響政府及行政部門。因此在改革計劃中，將設法使人民議會的委員會能實現監督的功能。在理論上，依人民議會事規則，委員會雖也有某些權限，但實際上，委員會的通常工作都是在討論，對國務會議或部長會議所提的法律案應該用何種方式加以同意而已。

革新計劃是使人民議會的十五個委員會^③，多參與法律案的準備工作。委員會的工作小組將較前更廣泛與人民接觸討論，並監督已通過法律的執行情形。烏布利希特對於委員會僅作形式上的同意行為，已不覺得滿意。以後各委員會將加強討論，準備起草工作，並聘請專家參與；國務會議將與委員會的工作協調，委員會主席今後並將參加國務會議的討論；國務會議成員也將參與委員會共同檢討法律效果，並指導法律的執行工作。

烏布利希特對於黨機關與國家機關間比重的不均衡也覺得不妥當，黨中央委員會之人員與組織遠較國家機關為優秀健全，為使國家機關能平衡發展，須予改革。對於國務會議的組織則不能再予加強^④。

改革重點是將國務會議的一部份職權轉移給人民議會。東德所以還強調人民議會，是因為社會統一黨認為議會是「人民在政治及道德統一」上的表現。社會統一黨也不想放棄「人民民主代表制」。由民意調查顯示大多數選民還關心人民議會，並希望能獲悉人民議會議員的活動情形。因此東德當局就着重在宣傳目的，設法使人民相信社會統一黨及東德國家機關的統治，有民主合法性並有議會根據。烏布利希特使人民議會積極活動，是想使議會參與新憲法的制定，而且認為人民議會是「德意志民主共和國」從「無產階級專政過渡到人民國家」的必要機關。

三 部長會議

烏布利希特簡化行政機關的第一步驟是縮小部長會議的組織。部長會議為東德最高行政機關，但應受國務會議的指導與監督，此次改革已將成員由五十名減為三十九名，不過部長會議副主席則由原有的十名增為十二名^⑤。

社會統一黨在新的部長會議中佔有絕大多數職位，在三十九名成員中該黨佔三十四名，其他小黨派共佔五名（其中三名兼任部長）。史托夫仍為部長會議主席（總理），部長會議第一副主席為政治局委員 Alfred Neumann，Neumann尚負有協調政治局與部長會議主席團之任務。Neumann被認為是烏布利希特的心腹人物，而且與烏布利希特一樣，對於國家機構中的技術行政人員不十分信任。

部長會議的任務重心是規劃「社會主義的經濟制度」。根據黨決議及法律規定，部長會議應發展德意志民主共和國的「經濟戰略」。這種戰略，即對經濟及社會的集中計劃及領導，並應與「社會經濟的戰術」作有機的聯繫。烏布利希特認為，要對於社會整個秩序作有目的地操縱與規劃，必須除去國家行政活動中的過度集中化及浪費的程序。許多中間領導程序的存在使機關間的權限劃分發生困難，因此應予廢除。第一個步驟是將國家計劃委員會（詳下）從執行上的經濟領導劃出，使該委員會今後僅負起「經濟參謀本部」的功能。其次，為使部長會議工作能充分協調，將設立「財政會議」（即財經內閣），由財政部長 Siegfried Böhm負責。

部長會議領導方式的重心，以後將更側重協調與資料的交換。烏布利希特要求各部長應實行社會主義的共同工作，各國家機關職務的硬性劃分將予改進，黨領導希望能將遲鈍的國家機器加以靈活運用。各部長對於共同計劃（例如涉及數部之大建築計劃）的指示權需予劃分，如有爭議時則由即將在部長會議下設立的新機關（權限裁決機關）裁決。

各部也希望藉綜合研究制度、電動資料整理，以及合理分配權限的新措施來加速對問題的處理。化學工業部長 Wyszowsky 最近曾受政治局委託草擬規定該部任務、權利及義務的行政命令，並希望以此項命令為藍本，擬定出各部可能遵行的領導概念。

Myshchowsky主張為各部部长設立一個「學術委員會」，成為「領導本部」。這種「本部領導」制度前已在各工業部門開始實施；這種制度是由軍事科學運用到管理科學的組織計劃。依這種制度，在部長之下將成立特別小組，負責領導本部及專業部門並協助部長，但這種小組對各部所屬機關並無指示權。在管理上，以後將建立金字塔形的領導制度，使各工作人員之上僅有一名有指示權之上司。但是烏布利希特這種計劃似乎還不能完全解決各部相互間、以及各部與其隸屬機關間之權限劃分問題。

四 國家計劃委員會

(一)在社會統一黨第七屆全國代表大會時，對於經濟政策曾有總結及報告，其第二次中央委員會全體會議也對經濟情況提出自我批評性的分析，並對於國民經濟的新模型提出建議。Fredrick Ebert 在會中曾宣讀政治局的報告，烏布利希特也提出專題報告。這兩篇報告對東德國家及經濟機構之計劃制度、國民經濟之管理及監督，提出許多改善建議。

(二)許多在計劃中的、或已開始執行的改善部份，都是由「社會發展的機動性」出發。經濟計劃及管理程序中的「武斷原則」，應予克服。在東德經濟計劃中，從集中經濟行政制度的性質可以看出，各經濟機構或管理制度的變更，都與國家計劃委員會有密切關係。自一九六三年實施「新經濟制度」後，國家計劃委員會已有三次重大的變更決定：如一九六三年夏宣佈「新經濟政策」時，一九六五年底國家計劃委員會的工作受到批評時，一九六六年提出的新制度，以及現在又將修改的計劃等。

烏布利希特在第二次中央委員會全體會議時，對於國家計劃委員會（以及其他國家機構）提出說明，謂：「將國家中央機關在科學管理活動中的整個制度，加以進一步的規劃，並開始在實際工作上作有系統變更的時機已成熟」。

黨領導首先確定，國家計劃委員會的主要任務是在「繼續參與社會主義經濟制度的發展工作」，國家計劃委員會也應維護「國家的整體利益」，並計劃「儘可能提高國民所得並作最適當的使用」，而且「國家計劃委員會對遠期計劃及現行計劃的擬定，應繼續負責。」從這裡看來，國家計劃委員會

的職掌並無重大變更之處。

比較重要的改革，是將國家計劃委員會變為部長會議的「經濟參謀本部」。此項改革的重要內容有兩點：

一、國家計劃委員會今後將較以往更嚴格遵守部長會議的工作方針，也更應遵守部長會議主席團的工作方針。在實際上可能發生的效果是，今後東德經濟最高「指揮部」將不再是國家計劃委員會及其各部門，而是部長會議主席團。這表示高階層管理計劃制度上決定權的集中。

二、國家計劃委員會是一個「不必要的中間行政機關」，所以應該逐漸從「指揮線」退下來。「直接指揮線」在將來應「由部長會議透過部長會議主席團至各部」來領導。雖然計劃委員會還能保有系統的影響各部門及事業機構的經營，也能促使計劃之執行，但國家計劃委員會所保留之行政管制機能將逐漸移轉給其他國家或經濟領導機關。現在雖然尚無較具體的事實可資引證，但已經可以確認，國家計劃委員會在將來，對於部長會議及各種經濟部門，將喪失其活動的功能。國家計劃委員會將改組成爲名符其實的「參謀本部」。計劃委員會將分析國家中央行政機關的統計資料，設計適當的計劃並提出於部長會議。到部長會議時才作決定並擬定執行方針。

從以上兩點趨勢看來，國家計劃委員會在東德經濟中的管理制度中，顯然將喪失其影響力。以後須再看實際情況才可判斷，計劃機關與管理領導機關二者的分離，對東德的經濟有何種效果。

五 黨領導與國家機關間的關係

社會統一黨的黨領導，向來希望在所有的階層中，對於各種決定均應「完整」、「協調」而且「適時」爲之。但在將來應注意的是，如何在「各個階層及各個範圍內，清楚劃分國家及經濟機關的職責」，並且要減少人員，節省費用，並進而簡化行政機構。

東德國家機關現代化的趨勢，（至少在理論上）並不動搖社會統一黨的獨占領導權，祇是在領導權的實際行使上會發生若干修正；以後黨領導將局限於指導社會發展的核心問題，對於國家事務的執行則較少干與。依照現行的階級國家理論，國家祇是在社會中，確保專政及貫徹意識形態的工具。國

家本身並沒有自我價值，國家祇是一種工具而已。在雙重領導制度下的東德，明顯的採取兩種建制：一為專業事務建制的國家機關，二為政治意識型態的黨務建制；後一種建制不僅是水平式的，而且是垂直式的密切配置於前一種建制之內。在民主集中制的原則下，黨控制住每一級的行政機關。但在過去數年中，黨中央對於國家機關的直接影響力已逐漸減少。

這種趨勢是否表示，東德的黨政領導關係會有原則性的變化，現在尚難預料。今後必須注意黨政間的關係，尤其是對下列諸問題的實際發展：

一、假如黨領導僅限於社會發展的重要問題，而不涉及較細的問題，則黨領導機構是否將喪失控制及監督的機能？

二、國家的作用，是否還祇是列寧所認為的，僅是黨領導的傳送紐帶而已？從國家機構的革新看來，黨領導的作用，對於國家關係，是否需要有新的解釋？

三、假如黨領導將大部份權限移轉給國家機關，則黨政機關在實務上如何能融合成爲有效率的單一體？而且維持雙軌制的領導是否還有必要？

四、今後政治局、國務會議、部長會議，以及部長會議主席團間的權限將如何具體劃分？

五、使專家逐漸進入政治局或中央委員會，此種安排有什麼意義？今後黨領導機構與政府機構的人員，是否會有大量互相轉換的情形？

六、革新機構的結果，黨員在國家機構中的活動，是否也需有新的原則？

從上述幾個問題的實際發展來觀察，始能瞭解整個東德黨政機構革新計劃的眞面目與具體效果。

① 東德於本年二月九日實施新憲法（據路透社東柏林八日電）。

② 國務會議係一九六〇年所設立，爲東德最高權力機構。烏布利希特爲國務會議主席，部長會議主席史托夫（即總理）爲國務會議副主席。

國務會議成員共二十三名，均係黨政機構重要人員。

③ 其名稱如下：一、外交委員會，二、國防委員會，三、憲法及法律委員會，四、工業、建築及交通委員會，五、農業及林業委員會，六、貿易及供應委員會，七、預算及財政委員會，八、勞工及社會政策委員會。

會，九、衛生事務委員會，十、國民教育委員會，十一、文化委員會，十二、青少年委員會，十三、國民所得委員會，十四、議事規程委員會，及十五、議員資格審查委員會。

④ 國務會議實際上掌握政府重要職權，而且主要權限均由烏布利希特獨攬，烏某一入兼有相當於國家元首、黨主席、最高軍事指揮官，及最高法院首席法官的職位。

⑤ 東德共設有二十九個部會，部長會議成員中，有二十九名兼任部長。本文主要參考資料：

一、「社會統一黨第七屆全國代表大會」（一九六七年四月十七日至四月二十二日）——重點及其發展趨勢——東德社會及學術研究所出版，一九六七年五月十二日。

二、「德意志民主共和國國家機關的現代化」——對社會統一黨第二次中央委員會全體會議之闡釋——前一研究所出版，一九六七年八月十日。

本所出版期刊及叢書價目表

書

名

定

價

優待價

問題與研究月刊（全年）

六〇〇〇

四八〇〇

ISSUES & STUDIES
英文月刊（全年）

二四〇〇〇

一六八〇〇

中國大陸的新奴隸社會

八〇〇〇

五六〇〇

中共的土地鬥爭

四〇〇〇

二八〇〇

俄羅斯史

五〇〇〇

三五〇〇

國際關係研究所研究論數索引
（中、英文本）

四〇〇〇

二八〇〇

中國共產黨史論（英文本）

二〇〇〇

一四〇〇〇

· 郭華倫著 ·