

# 「治理責任」的思考： 民主時代中的儒法治道\*

許雅棠\*\*

- 一、職責與權責
- 二、治理的角度
- 三、結語

從君主到民主，傳統中國政治思想的光環消退殆盡，不是看成過時古董，就是看成有害毒物。總之，都已不值得身處民主時代的讀書人嚴肅對待。本文對此則仍有遲疑，我從「治理責任」的問題入手，分別「職責論」與「權責論」兩種看待治理責任的思考，前者淵源於古老中國，後者則是西方的產物，而由於西力普罩，中國的「職責論」乃湮沒不彰，以主權或權力為著眼的權責論則成為讀書人論述研究的主題與思考的憑藉。不過，本文以 R.A. Dahl 和 M. Weber 的思考為例，說明治理責任在自由民主的思想浪潮之中，不是消解於民主選舉的程序，流於各種無止盡的學說爭議，即是委由主政者個人的世界觀決定，當代政治學受人重視卻不受人敬重的道理或在於此。我乃引介比論儒法兩家最在乎的「為政立信」，並輔以浦薛鳳「治重於政」的認識，以及「案例實證」、「信任評鑑」和「誠信治理」三個實踐層面的證據，嘗試為政立信具有獨立客觀的普世實踐意義找一些思考的資源和實證注腳，用以支持治理責任實有其獨立於民主思維，並足以決定一國治理成敗的人事律則與具體內容。如果這種說法還有可信

---

\* 本文曾發表於二〇〇四年台灣大學政治系主辦之《中國傳統政治思想的現代智慧》學術會議，這裡已做了一些修訂增補的工作。E-mail：[syt2@scu.edu.tw](mailto:syt2@scu.edu.tw)

\*\* 本文作者十分感謝兩位審稿人的指正與提醒。

投稿日期：二〇〇五年二月十八日；接受刊登日期：二〇〇五年六月三十日。

東吳政治學報/2005/第二十一期/頁 63-113。

服之處，那麼古老中國的政治思想也許就不再是過時的古董或有害的毒物。

**關鍵詞：**權責、職責、威信、誠信、治重於政

在民主思想已然普及成熟的今日，如果不是某種懷舊依戀或歷史考據的心情，古中國的治理思想還有什麼好說的嗎？<sup>1</sup>不過，本文不是懷舊與考據之作，而是想探討延續幾千年的中國治道，是不是還有獨立可觀的重要意義。做為初步的習作，我想先從治理責任的問題入手討論。

## 一、職責與權責

討論政治的治理責任至少有兩種說法，一是源於以職務為中心的治理思考所產生的職責論，一個是源於以權力或主權為中心的政治思考所形成的權責論。前者通行於古中國思想家，本文以儒法為代表；後者則是今日普遍流行的想法，本文以民主政治為例，並選擇Dahl和Weber兩人的想法為代表。<sup>2</sup>

### (一) 儒法的「職責論」

錢穆在〈中國傳統政治〉一文中指出：「中國傳統政治觀念與政治理論，自始即偏重在政府之職分與責任，而不注重政府之主權。」（1966：45）也就是不重「政治上的主權應該誰屬的問題，而是政治上的責任應該誰負的問題。」（錢穆，1966：34）「故設一官，必有一官之職，而有一職，即有一種稱職與不稱職之責。」（錢穆，1966：48）這種偏重可名之為「責任論」或「職分論」（錢穆，1966：35）。以下即以職責論說之。錢穆這種提醒有

- 
1. 中國古代政治或治理思想之無可說的具體指標，若以台灣為例，可以從台灣政治學博碩士論文题目的分配、政治學者研究（學術論文）的偏向、大學政治系所課程的設計和學生選修情況等等看得一清二楚。但這並不只於台灣，一個指標性的反省可以參看朱雲漢等編（2002：4）的《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》一書，其中曹錦清：「以『譯語』角度來考察中國社會」一語大概最足以概括說明當前華人社會政治思考的窘困。
  2. 由於政治上安排的每一項職務通常都會給予相應的權力和連帶的責任，「職責」和「權責」之分看起來只是著眼於權、職的角度不同，名稱有別，內容無異，意義似乎不大。但我的重點並不在於所設立的治理職務有沒有相應的權力或責任，而在於有沒有比較客觀可依，足以用來衡量治理表現好壞的指標或依據，正文中有充分的討論。

很深的用意，因為他以為中國要能跳脫政治制度全盤西化的錯誤，斟酌引用中國傳統的制度和制度精神，他說：

近代中國人尤所最醉心者，厥惟近代西方政治上之主權論，即政府主權誰屬，一切主權在民眾的理論。在西方，首先是由民眾選舉代表來監督政府，繼之則由民眾代表中之多數黨來實際的掌握政權，組織政府。——但在中國傳統裏，則很早便另走了一條路，一向注意政府責任何在，它的的職權該如何分配，及選拔何等人來擔當此責任，卻不注意到它最後主權在誰的理論上，——不教人如何爭取政權。——中國社會民眾對府常抱一種信託與期待的態度，而非對立與監視的態度。若我們說西方政權是契約的，則中國政權乃是信託的。——（所以）將來中國政治若有出路，我敢斷言，決不僅就在活動上，決不僅是在革命與組黨上，也決不僅是在鈔襲外國一套現成方式上，而必須有像孫中山式的為自己而創設的一套政治理想與政治意見出現（錢穆，1966：58-62）。

吾人且先不管錢穆關於「為自己而創設」的呼籲恰不恰當，若先單純看他提出的職責論，錢穆的說法是很有說服性的。《尚書》第一章〈堯典〉開頭即——交待君主如何分派百官的職掌，所謂「允釐百工，庶績咸熙（制定百官職掌，各種治理事業因而興旺起來）。」周公於開國時留下的政府文誥《周書》，通書流露的主題都在諄諄告戒為政者應如何治理，如何負責。如〈立政〉一文周公告成王無論是「立政、立事（設立正長和一般官員）」都要能「克灼知厥若（了解他們的優點），丕乃俾亂（使其足以治事）；相我受民（如此才能有助於我承受於天的人民），和我庶、庶慎（也才能妥當處理各種訴訟案件）。時則勿有間之，自一話一言（主政者於此不能有一言一語介入干涉）。我則末惟成德之彥，以乂我受民（如此我周朝才能得有成德俊彥的人才來治理我們所承受於天的人民）。」

再看地位有如中國聖經的《論語》記載孔子幾次回答弟子問政的說法，如「居之無倦，行之以忠。」〈顏淵〉、「先有司，赦小過，舉賢才。」〈子路〉、「富之」「教之」〈子路〉等等，也都是直接指出為政治理應有的態度和責任。承此傳統，孔子思想的兩大繼承人孟荀，如孟子描述周朝的官制爵祿，說：「天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子、男同一位，凡五等也。君一位，卿一位，大夫一位，上士一位，中士一位，下士一位，凡六等。」

《孟子·萬章下》明言天子以至於下士都各居其位，各有其職，因而也各有其責。於是有要求「天子巡狩，諸侯述職」《孟子·告子下》之說，有要求「有官守者，不得其職則去；有言責者，不得其言則去。」《孟子·公孫丑下》也有追問齊宣王應負「四境之內不治」的責任《孟子·梁惠王下》。又如荀子講材人序官，無一不是針對君吏分職負責而發，如說：「天子三公，諸侯一相，大夫擅官，士保職，莫不法度而公，是所以班治之也（指設官分職以治萬民）。論德而定次，量能而授官，皆使人載其事而各得其所宜，上賢使之為三公，次賢使之為諸侯，下賢使之為士大夫，是所以顯設之也。」《荀子·君道》

儒家如此，以儒家為敵的墨法家也不例外。如墨子指出為了使全國齊同於兼愛之義，「是故選擇天下賢良聖知辯慧之人，立以為天子，一一選擇天下贊閱賢良聖知辯慧之人，置以為三公，一一靡分（劃分）天下，設以為萬諸侯國君，一一擇其國之賢者，置以為左右將軍大夫，以遠至乎鄉里之長，與從事乎一同其國之義。」《墨子·尚同中》從上到下都是為了擔負治理責任而說。至於法家，如慎到言：「治國之君，非一人之力也，將治亂，在乎賢使任職而不在於忠也。」《慎子·知忠》或如韓非說：「人主將欲禁姦，則審合刑名者，言異事也。為人臣者陳而言，君以其言授之事，專以其事責其功。功當其事，事當其言，則賞；功不當其事，事不當其言，則罰。」《韓非子·二柄》語氣苛刻，卻同樣著眼於君吏各負其責。<sup>3</sup>

儒法墨雖都著眼於職責論，卻有基本的差異。儒家把治理看做道德的事業，以促進民生安足和人倫教育為價值，看重的是對人的尊重和人的自修和內省。所以責求於人主的是言行要能以身作則，做好榜樣（如孔子「政者，正也」，荀子「君者儀也」《荀子·君道》），責求其能力的則是要能知人善任，選賢舉能。至於臣吏，則有「以道事君，不可則止」的高標準。使得分內的職務有了「以身殉道」的道德意義。這個「道」即是人民的福利。

---

3. 關於中國重職責，輕權利的問題，可以參看梁漱溟從倫理文化的角度的解釋（梁漱溟，1982）。

法家不同，<sup>4</sup>政治治理已無關乎道德，而是利害的計算。計算的目標換成了國家富強。計算的方法則是利用人趨利避害的天性，以必賞必罰的威勢，塑造出一個人人不得不各盡其力，卻也能各取所利的公私兩利的美妙情勢。如韓非的一段名論：「霸王者，人主之大利也。人主挾大利以聽治，故其任官者當能，其賞罰無私。使士民明焉盡力致死，則功伐可立而爵祿可致，爵祿致而富貴之業成矣。富貴者，人臣之大利也，人臣挾大利以從事，故其行危至死，其力盡而不望。此謂君不仁，臣不忠，則不可以霸王矣。」《韓非子·六反》處於這種嚴密計算的利害情勢，自然不必看重或依賴人的自修與內省，也不依賴人際之間相互承諾的德性，人是否可貴可愛的問題都換成了人如何利用與被利用的問題。

儒法不同的職責觀，抽象些說，顯現了兩種關於職責的看法，一是視治理職務為應然應盡的本分，目的在於福國利民，至於自己的利害得先擺在一邊。儒家自孔子以至於子思孟荀常講義利之辨，常講君子小人之別的道理即在於此。孔子說：「君子喻於義，小人喻於利。」《論語·里仁》可謂一針見血，《大學》說：「國不以利為利，以義為利」也是這個道理。這種職責觀乃賦與治理職務某種內在的道德意義和價值，使得從政者為了完成職務所求，即使無助於甚至損及一己的利益也在所不計。

法家的職責論則完全剝除這種道德意義，治理職務變成一種單純的工具性格，或是用來成就國家的富強，或是用來滿足和牢籠能人才士的名利追求。如此思考的用心就不在「人」本身的德性好壞，不在義利之辨或君子小人之別，而是移轉到公與私的問題，所謂「公」即是促成國家富強或能致事立功的做為，所謂「私」則是破壞國家富強或無益於致事立功的做為。《商君書·修權》有話說：「公私之交，存亡之本也。」可說一語中的。韓非提「公私相背」《韓非子·五蠹》，指明：「明主之道，必明於公私之分。」《韓非子·飾邪》也是這個意思。所以為了「公」，思想家所籌算者即在於如何透

---

4. 墨子仍以民利為本，但已不再看重君子的內省和修身。為了簡化，也不影響本文，故捨之不論。

過精心的情勢和制度的設計，使從政者不僅不敢為了一己之私而混水摸魚，玩法瀆職，還能為一己之利心甘情願的竭力而為。這種捨人而論勢的做法即充分反映在韓非「人設之勢」的論說。

儒以民為本，法以公為本，彼此對職責論可以各自表述，這也說明了職責論述的中立性，不同的治理目標都可以假藉實行。不過，無論以何者為本，傳統中國職責論的主要缺失大概有二：一是治理責任具體內涵的探討不足；一是無法確切建立治者負起治理責任的制度，也就是無法強使主政者確實負起治理成敗的問題。第一個問題涉及如何清楚認識有效治理的原則和方法，以及確定不同時空之中所謂「民本」或「公利」的具體內涵。性質上這種了解和確認屬於知識性的探討；第二個問題則是針對為政者與從政者本身，亦即看他們能不能確實履行治理職務的要求，以及看他們有沒有負起治理成敗的責任。性質上這是屬於制度性的規範。第一個問題較少人注意，至於第二個問題，則質疑批評者古已有之，於今為烈。<sup>5</sup>通常這種批評都是針對孔子所提「為政在人」，不滿於把治亂興亡的責任寄託於聖賢人治，造成「人存政舉，人亡政息」反覆無常的結果。

例如墨子指出「父母、學（者）、君（君主）三者，莫可以為治法。」《墨子·法儀》就是明白表示社會有地位有分量的人都不能做為治理的依靠，而韓非指出把國家治理的命運寄望於君子仁人的善意是「是千世亂而一治也」《韓非子·難勢》，也是批評國家治理的問題委諸偶然運氣的荒謬。只是墨子把希望託付給天志神鬼，卻把天志的執行交給至高無上的天子君主，而法家一切唯法是問，卻只能寄望大權在握的人主能夠依法而無私情私意的時候，兩者所為都還是回到君主一人的身上，其結果也無異於與虎謀皮。韓非於此早有自覺，如說：「愛憎之主——有逆鱗徑尺，若人有嬰之者則必殺人。」《韓非子·說難》知道：「至言忤於耳而倒於心，非賢聖莫能聽。」《韓非子·難言》又直言能法知術之士的下場往往是「不僂於吏誅，必死於私劍」

---

5. 本文以第一個問題為著眼，但也僅止於其中的一部分。

《韓非子·孤憤》等等，都是預告自己再三鼓吹的依法而治必然失敗的命運。

所以日後當古代中國有心志士看到君主專制治亂無常的往復循環，一再指陳無法駕馭的人主才是天下致亂的根源，卻又無法逃避於君主政體，到頭來只能徒呼負負而無可奈何。東漢的仲長統即嘆「不知來世聖人救此之道，將何用也？又不知天若窮此之數，欲何至邪？」《後漢書·王充王符仲長統列傳》。

直到近代西潮逼近，知道了君主政治以外的政治文明，國人才恍然西方對於難解的治者控制問題已經摸索出有效可行的對治方法，也就是民主選舉與立憲政體。與之相較，儒法職責論的根本缺失一下子就顯現無遺了。這個問題論者已多，但對本文而言，最有啟發性的是牟宗三（1980）的《政治與治道》與張君勱（1986）的《中國專制君主政制之評議》兩本書。

牟宗三批評中國古代政治思想最根本的問題即是有治道而無政道。也就是只關心治理共同事務的「運用之道」（1980：24），如治理政務的制度部門和職權劃分以及因事制宜變化萬端的政策制訂和施行等等，對於原本應由國人共有的政權問題則因受制於君主體制，由一人一家一姓所專擅的問題而始終無解。結果是頭不正而下樑歪，政道的私有化，使得治道跟著搖擺不定：

自今日觀之，——此三套治道（指儒法道治理思想）亦有時而窮。然此非該治道本身問題。因吾已言之，該三套治道已至無以復加之地。乃是主觀形態之治道問題。是以若再有所不足，而思有所轉進，已不是順該治道本身想所能濟事，而是如何由主觀形態轉至其客觀形態。——即由政道夾制治道，使治道成為客觀化。治道轉為客觀形態，則真正之外王與事功始得其實現（牟宗三，1980：25）。

那麼政道如何才能公共化呢？答案便是實行民主選舉。只有確立民主選舉才能完成或滿足政權得以與民族和國人同壽的定常本性。這麼說也等於確立了民主政治在政治問題上的優越和根本性。民主化的政道於焉可以客觀化，可以成為一個架子，做為維持政權與產生治權的憲法軌道。所以政道的法制規範是政治中的「第一義制度」，而傳統關注於治理問題的思考 and 規範才是「第二義制度」。就像母雞帶小雞一樣，母雞的挺立，小雞才有秩序，

治道才能「轉為客觀形態」（牟宗三，1980：22-3）。

政道的民主化看來內容十分明確，<sup>6</sup>但什麼是治道的客觀形態呢？牟宗三對此似無置一辭，不過，從他把為數不多的政治思考全部擺在討論如何接引儒家思想於西方民主的努力上，似乎是說明一旦能成功接引民主選舉，治道的客觀化的問題自然也就迎刃而解了。

張君勱（1986）焦點則直接扣緊本文前面視職責論為中國治理傳統的問題。它更是針對錢穆本人以及所有有意在當今一片模仿學習西方民主的浪潮中，想要擷取中國治道傳統優點以補益西方民主缺失的人士的當頭棒喝。

張君勱指出錢穆所以為中國政治思考特色的職責論傳統雖然屬實，卻搞錯了思考的重點，因為「人類所成之團體多種，——然國家之所以為政治團體者，其特點所在或日特異所在，日權力而已。訟案也，生死也，號令也，軍隊統率也，租稅徵收也，無一事不以權力為基礎。因此西方學者求政體之分類，必推求其權力之屬於何人，或屬於君主，或屬於貴族，或屬於人民。」所以只有先確立主權歸屬於人民，再引進學習西人各種防制政府濫權的方法，「令不仁者無法出於不仁，不義者無法出於不義，不正者無法出於不正」，「民主憲政乃始抽萌茁長。」（張君勱，1986：12），這才是政治思考的正題。至於職分論或責任論的說法，不只中國如此，「西方政治學者自希臘以來早已議論及之」（張君勱，1986：572）。但是期求為政者盡治理之責只是道德上的要求，「欲以之求之實現於實際政治之中，不可得也。」（張君勱，1986：12）要能落實實踐，還是只有求之於近代以來所發展完成的民主憲政。

為了證明主權的歸屬和主政者濫權的限制問題一旦無法解決，傳統中國職責論的一切主張和要求也就無法實現，張先生因而詳細歷數中國歷代的禍患，如朝代治亂無常、立嗣后妃外戚宦官的禍亂、相權與各官職無能獨立、黨爭無法裁斷、政教政學不能分離、公事王事混而為一等等，讓讀者透過具

---

6. 公民普選固然有天下為公的形貌，不過近代以前，西人卻一直視之為貴族政體的制度，而且恐怕更接近真實。此需追考西式選舉的歷史並細究其運作邏輯才能有更確切的認識。讀者可參考 Manin（1997），或是許雅棠（1999）。

體的事例和各個朝代有識之士針砭時政的痛切言論，來確實了解權力操於君主一人的君主政體才是所有問題的根本病灶。所以論者若跳開君主，單純只著眼於官職職責的議論，進而想要拿來摻合補救中國引用西方民主的問題，那就是牛頭對馬嘴的荒謬了。他說：

君主，根也；宰相、御史、士人政府，枝也，葉也。民主政治之下，國民主權，根也；議會、責任內閣、三權分立，枝葉也。論君主政治，去其根源，而保其枝葉。論民主政治，舍其根本，而欲以君主國中之宰相、御史、士人政府代之。吾不知此兩種不同之樹木，如何能交配而使之滋長乎（張君勳，1986：465）？

牟宗三認為只有實行主權在民的民主選舉，傳統中國的治理制度和言行要求才能客觀化，或說才能落實有效。張君勳則力判民主和君主的根本差異，前者才是長治久安之道，後者則只有陷入治亂無常的循環。論者想要以中補西，那就像「倒退鐘錶時間之舉」（張君勳，1986：83），只會治絲益焚，誤人誤國。所以說到底，兩人共同的判斷都是中國的政治傳統其實已經走到了盡頭，接下來就只能迎接民主時代的來臨了。

不過，民主憲政真的解決了傳統中國治理思想中所在乎的治理責任問題了嗎？

## （二）民主的「權責論」

從始終苦於君主專斷以致治亂無常的中國人來看，西方人政治上最大的貢獻大概就是對如何控制執政者的問題提出了一套長治久安的解決方法。一方面人民的定期普選使得政治野心者競爭的成敗有了客觀和信服的裁判，政權因而可以持續和平的轉移，一方面憲政分權的設計，劃分執政、立法、司法、審計、金融和地域自治等等，使得從政者在彼此有限權力的制衡體制中都能知所節制，大量減少違法濫權的機會。不過，這一套為中國人所推崇的民主憲政體制，背後其實有著巨大力量的支撐，包括卓越的工業技術和科學文明、富裕的物質、個人權利意識的高漲、嚴謹負責和誠實的做事態度、自由言論的環境以及民間自主自治的普遍風氣等等，而這些大都植根於個人崇

尚自由自主的風氣和能力。像這樣渾然一體的關係給所有想要移植西方憲政民主的人帶來重大的困擾。正如洞燭機先的嚴復即已說洋人的命脈不外「於學術則黜偽而崇真，於刑政則屈私以為公而已。」而所以能致此，關鍵即在自由兩字。「夫自由一言，真中國歷古聖賢之所深畏，而從未嘗立以為教者也。」西人立基於自由自治，民主的大廈才能穩固，所以若要在當時人民普遍愚昧怯弱的中國推行民主，就應先用力於民智民力和民德的漸進培育，若非如此，想要一步登天，快速革命硬行民主，則是「大亂之道也」（盧雲昆編選，1996：248-250）。

嚴復所識，把民主聯結於民性民情以至於文化和人倫傳統，雖號稱遠見，影響深遠，卻也開啟了往後無窮的爭議。不過，這裡我不重述近代中國引進西方民主在思想上引發的爭議，<sup>7</sup>我只想單刀直入，直接討論民主憲政如何面對治理責任的問題。

如同前述張君勱的認識，而恐怕也是目前政治學者普遍的看法，權力，而非責任，才是政治學中的核心論題。所以關於政治責任的思考，就不是如同古中國人從職務內容來界定的「職責論」，而是從權力的歸屬，劃分來界定的「權責論」，可是權力本身是中性而盲目的，所以既然權力決定了責任，政治治理思考的重心就不會擺在責任的內容，而會擺在了解、劃分和規範各種權力意欲的關係。這可以分別兩類情況來說：

1. 權力意欲集中的體制。<sup>8</sup> 一九〇六年東方雜誌的社論曾刊載一段話：

「昔之論治者，有責君之言，有責臣之言，今之論治者，則以責民為重，而政府次之，何則？一國政權之所出，即為治亂安危大關鍵之所在，故其責不得獨輕。」（王爾敏，1969：255-6）像這樣，君主政治即以「君責」為重，民主政治即以「民責」為重的說法即是典型的「權責論」。有了這樣視野偏向的定見，昔日看重君主德性能力的說法，

---

7. 可參閱許雅棠（2003）。

8. 用權力意欲（power will），而非只是權力，是來指稱運用權力的動能總是源於人向外營求和佔有的意欲，比較能點出人這種支配欲，而非單純中性的權力才是真正的主角。

今天都移轉到了人民的身上。所以民主政治實踐的歷程中，洋人自古以來即爭議不斷的人民德性能力的問題，<sup>9</sup>以及近代中國的讀書人幾乎也都在抱怨、質疑和批評中國民智民德民力的軟弱，公民文化素養的欠缺（即今日學界所說的公民道德或公民社會）等等也就不足為奇了。回到治理責任的問題，就像君主一人專權得承擔所有治理成敗的責任，民主若是人民專權，承包立法行政和司法的工作，自然也就得承擔一切的政治後果，所謂「自作自受」四字在這裡完全適用。如此要談治理責任大概也只有行政執行的疏失或怠慢，沒有獨立的治理責任的問題。

2. 權力意欲分散的體制。完全自作自受的純粹民主只是書本上的東西，不是一般現實生活的事務。權力意欲的分散才是現代自由多元的社會中，民主政治的常態，例如政府之間立法、行政、司法、中央銀行、審計會計以及中央地方各單位組織之間都各有其獨立的權力意欲，政府和人民的分別更不必說，而民間社會之間如商業團體、媒體勢力、社區鄰里、利益團體、公益團體、宗教族群團體等等，也各有一己獨立的資源與權力意欲。像這樣分立多元的政治社會，獨立的團體機關不僅多頭分立，相互牽制，也相互競逐稀有資源，吾人身處其中，應該如何思考主政者治理責任的問題呢？

至少有兩種重要的思考路徑：一是制度性的，我想以 Dahl 的「程序性民主」代表說明（Dahl, 1998）；一是人物性的，我想以 Weber 的演講〈政治做為一種志業〉代表說明（錢永祥編譯，1985）。

---

9. 蘇格拉底和柏拉圖即因看不起一般人對真理知識的掌握能力，因而期望於絕頂冷靜無私與聰慧之哲學家君王的統治。相對的，亞理士多德則認為眾人集體的政治智慧，絕不遜於個人或少數人的表現，故而支持公民參政。像這樣你來我往的爭論即使到了現代還是持續以不同的面貌呈現出來。例如近代選舉代議新制創立之時對選舉和代表意義的論爭，一九六〇年代美國的古典民主與精英民主的論辯，以至於廿世紀末各種反省代議民主之不足的理念主張之爭（如直接民主、激進民主、強勢民主、審議民主）等等，有興趣者可以從呂亞力等編（1998）、許國賢（1997）、張福建（1999）、趙剛（1998）、江宜樺（2001）、郭秋永（2001）等中文著作和其他相關論文去了解。

Dahl 的程序民主所面臨和解決的問題是：在多元歧異的大型社會中，公共問題如何妥當決策？Dahl 的答案是建立一個妥當的民主程序。以下即簡要說明 Dahl 的論證。

民主政治最大的敵人是以下的認識：亦即共善的內容及其達成之道存有客觀可徵的知識真理 ( a science of ruling )，因而治理的工作可以交給能掌握這種知識的專家。這種共善觀宣稱可以獨立於某群體之人的利益福祉之外，以國、邦、家等名義指稱，而不能化整為零歸於處身其中的個人。Walzer 說道：「所有反民主的論證，如果當真，都是訴諸於某種特殊專門的知識( special knowledge )」( Walzer, 1983 : 285 )。這種共善觀正是這種特殊專門的知識。Dahl 承認有所謂共善，但不是這種天啟式的共善，而是能化整為零為群體之中個個人之利益和判斷的共善，也就是一群體共善的內容必須由身處其中的人自己裁決。所以共善既然是社會所要追求的目標，做為追求共善之主要管道的政治經營，它的思考重心就應集中於獲致此一共善的方法，序論因而興焉。

不止於程序，共善的內涵既然必須體現於具體個人的身上，就引生平等的要求，有兩個：一是同等考慮每個人的利益；一是相信個人才是自己最佳利益的判斷者。這就是正面支持了以政治平等為核心的民主。如此程序與民主合一，就構成了如何集結民意民情一套強有力的思想體系。

Dahl 的程序民主論即是用來解決歧異多元的社會中如何集結民意民情的問題。他提出五個必須滿足的民主程序條件：

1. 有效參與 ( 在議題設定和做出決議兩個階段公民都有相同的機會來表示個人的意願偏好 )。
2. 決策階段的投票平等。
3. 教育公民，增進理解 ( 決策討論和投票程序能儘量提供公民認知與體會其自身利益和關聯利益的機會，特別是公開和增加相關決策資訊的內容 )。
4. 控制議題 ( 人民對於關係自身利益的公共議題能有最終的控制權 )。

5. 廣納公民成員 ( the problem of inclusion , 亦即除了短期的外來客和證  
明心智能力有欠缺的人之外 , 應儘量包含所有成人成員 ) 。

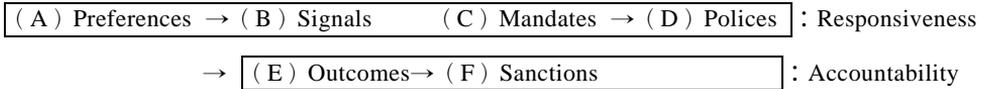
這一套程序要如何具體實踐必須依個別政治社會的歷史情勢而定 , 此處  
不論。但 Dahl 所極力辯明的是他所列舉的民主程序不是單純的程序 , 如程序  
所保障鼓勵的集會結社和言論自由、人民自我管理、平等參政等等 , 都是程  
序本身所涵有的豐富實質性利益 ( a rich bundle of substantive goods ) ( Dahl,  
1998 : 175 ) 。不止如此 , 任何批評民主程序可能傷害其他重大利益而必須在  
決策上採取某種不民主的制度 ( 如專業獨立的司法 ) 的說法 , 都會面臨一些  
困境 , 例如若認為這種重大利益明確獨立於人群之外 , 還能夠少數秀異之士  
所獲知 , 則要透過何種程序才能明確論定 , 使大家心服口服 ? 這就回到前述  
對天啟式共善的批評。若以為這種重大權益與民主程序衝突 , 那麼是不是也  
得定出眾人可信的裁決程序 ? 而如果必須交付眾人一齊自由充分的討論才能  
確定 , 到頭來是不是又得回到民主的程序中解決。這正如 Dahl 所說 : 「原來  
拿某種實質性權利或權益用來取代民主程序的想法遲早還是得回到關於如何  
採取何種決策程序的實際判斷」 ( Dahl, 1998 : 183 ) 。

從治理責任的角度觀察 , Dahl 的程序民主論等於是取消了治理人與治理  
責任的問題 , 以為只要交付程序裁決 , 只要程序公平 , 程序所決定的結果就  
都有了正當合法性。現實上 , 治理人與治理責任的問題因而化為程序中合法  
參賽人之權力意欲的角逐與言辭語意的交鋒 , 頗有勝者為王 , 敗者為寇的味  
道。如此 , 究竟還能不能談治理責任就很難說了。對此 , 或可以 Manin 等人  
於一九九九年編輯的《Democracy, Accountability and Representation》一書為  
例說明。Manin 指出選舉代議制實行兩百餘年以來 , 雖然思想和情勢有很大的  
變化 , 但選舉機制的運作卻很穩定 , 主要有兩個特色 :

1. 決策者透過選舉產生 , 因而受制於定期的選舉。
2. 公民隨時可以自由討論批評和要求 , 卻無法在法律上責求政府的做  
為。

所以民主政府所謂的責任政治主要即是有系統地透過定期選舉 , 強使政

治參選人回應選民的偏好並接受它的裁判，如以下的圖示：



圖中人民的偏好 (A) 可視為原點，這種偏好可以表現為示威、遊行、打電話、民調等方式 (B) (signals)，也可以在選舉時以政綱方式顯示 (C) (mandates)，然後形成 (D) 政策，由政策推行產出 (E) 結果，至於如何評判結果則是交由選舉時選民的裁判 (F) (Sanction)。所以從 (A) 到 (D) 是屬於對選民民意的「反應」(Responsiveness)，而從 (E) 到 (F) 則是對選民的「負責」(Accountability) (Manin et al., 1999 : 8-10)。

無論是反應或負責，都以選民當下的好惡為準，可是選民的好惡和利益一向多元紛歧，對於政府及其當選人作為的資訊認知也一向極度不足與偏頗，加上媒體的報導的公正和真實性倍受質疑，代表意義的分歧 (如強調做為選民委託，須受選民嚴格約束控制的面相，或是強調做為決策和推行政務之治理者，因而必須有獨立思考、判斷和行事彈性的面相)，選舉本身運作邏輯的不公平 (如金錢相貌、言語宣傳、人際交結和組織動員的巨大影響)，以及參選人各種選舉謀略的操弄等等，都說明了無論是用來回應選民的偏好或是對其負責，選舉都是很拙劣的工具。它的主要作用因而「不是針對特定的行為要求負責，而是提供人民宣示人民主權的一種機制。」(Manin et al., 1999 : 22) 這麼說，公民普選主要是來滿足權力遞嬗之合法性與正當性的程序制度，與治理責任的關係並不大。<sup>10</sup>

其次是 Weber 的演講〈政治做為一種志業〉(錢永祥編譯, 1985)。Weber

10. 進一步的討論應好好探討 Powell (2000) 和 Lijphart (高德源譯, 2001) 兩本關於選舉與憲政制度選擇之實徵性重要著作的意義。由於兩者都是長期觀察民主發展歷史比較悠久也比較成功的國家的卓越經驗研究，在關於選舉制度的判斷上，兩者都一致讚賞著眼於公平反映社會力量的政黨比例代表制，較之以治理責任為重的多數投票制，無論是公平參政的民主表現，或是治理的表現都要來得優秀。這也等於間接證明在比較成熟的民主國家中，公民選舉的制度做為公民參政程序的公平意義與協商共識的意義要高於用來追究執政責任的治理意義。

這一篇名垂不朽的演講提供我們思考治理責任問題另一個豐富的議題。〈政治做為一種志業〉所關懷的核心問題是：把政治做為一種志業的人應該具有怎樣的人格、心理、氣質和情感呢？這是個道德或倫理問題。Weber 說道：

政治做為一種志業，最主要的，是可以讓人有權力感。即使身居正式說來不是很高的位置，那種對人有影響的感覺、插手在控制人的權力中的感覺、尤其是親手覺觸到歷史性重大事件之脈動的感覺。在在都使得志業政治家覺得自己脫離了日常庸碌刻板的生活。但是，他必須面對一個問題：憑什麼個人的特質，他才能不負這種權力，以及這權力帶給他的責任？——什麼樣的人才具有資格把手放到歷史舵輪的握柄上（錢永祥編譯，1985：202-3）？

這裡的志業政治家，在 Weber 的心目中即是首先出現於西方的群眾政治領袖 ( demagogue )，而特別是當代直接訴求民意認可的政黨政治中，那些「群眾鼓動者」或政黨領袖，「因為志業這個觀念最高度的表現，在此找到了其根源。」

要左右世人的掌權者負起責任，在政黨派系紛擾爭鬥的選舉世界中，從政者自然必須「採取立場、鬥爭、有所動情——有惡有好」，這正是政治領袖的本色。但是 Weber 的演講一開頭卻嚴禁對任何政治主張表態，堅持只有「僅止於從形式的角度」才能觸及政治活動在整個生命操持裡的意義。至於要選擇何種政策主義，正如同要選擇彼此對立衝突的世界觀的問題，「乃是完全無關的」（錢永祥編譯，1985：155）。

Weber 這種刻意的形式堅持，乃逼使我們必須正視「政治」一事，不管從事者的動機心志如何高貴，主張如何動人，其本質即是「追求權力的分享，追求對權力的分配有所影響。」不論這權力是用來服務於自私或高超的目的，還是為了權力而追求權力，為了享受權力帶來的聲望感（錢永祥編譯，1985：157），吾人都須謹記，黨爭所爭固然是政策主張，但更是爭奪官職任命權的鬥爭，是「國家麵包籃」之爭（錢永祥編譯，1985：168），是十足性的利害得失的爭奪戰，於領袖和追隨者來說都有重大的影響。

同樣的，形式的角度也讓我們從政治主張的內容轉移到政治的手段。「對

政治來說，決定性的手段是武力。」「這種特定的手段本身，決定了關於政治的一切倫理問題的特殊性。」由於政治是一種「對每一個人都有效的強迫和秩序」（錢永祥編譯，1985：59），透過武力來實踐道德理想，與不透過武力實踐有本的不同。

進一步說，「武力之中，盤據著魔鬼的力量」，也就是得面對不可測的人心和勢力，武力如此，權力本身也一樣，所以「捲入政治的人——也就是取得權力和武力為手段的人」，不僅「和魔鬼的力量締結了協定」，也「是在撩撥魔鬼的力量。」這種力量不僅不能拯救自己與他人的靈魂，它們對自己的內在人格和他人也都有深刻的影響，使得原本單純的心志理想追求常常因為武力的使用和權力的有無而變質，目的和手段因而斷為兩截，也就是政治世界中，「『善因必有善果，惡因必有惡果』絕對不是實情，反之，情況往往正好相反，不了解這一點的人，在政治上實際是個幼童。」（錢永祥編譯，1985：63）。

知道從政之為物不僅能帶來聲望無上的尊榮感以及權力分配的實質利益，知道擁有權力和使用武力乃會招來難以駕馭的魔性，於是我們又回到前面的問題：「什麼樣的人才會有資格把手放到歷史舵輪的握柄上？」

Weber提出三項資格條件：一是有追求踏實理想的熱情，一是能負起理想實踐後果的責任感，一是保持對人事的距離，因而能心沈氣靜如實面對現實的判斷力。Weber強調，政治是「一種真實的人類活動」，是「有內容的目的」，所以一再指陳從政者追求的理想必須踏實實際，從政的熱情要切事，要能面對現實，要追求有真實作用的權力等等，這就是他所宣揚的「責任倫理」。<sup>11</sup>反過來，Weber最痛貶力斥的則是從政者產生了虛榮心，陶醉於「沒有結果的亢奮」：

在政治的領域中，最嚴重的罪惡，歸根究底來說只有二：不切事和沒有責任感。而虛榮——儘可能讓自己站在台前受人矚目的需要——在最強烈的

---

11. Weber舉英國國會議員在委員會中習得「真實而有效的工作訓練」為例，說明從政者現實歷練的重要（錢永祥編譯，1985：193）。

時候，會引誘政治家犯下這兩項惡之一，甚至兩者皆犯。——這種領袖時時都有危險變成一個演員，有危險輕忽了對自己行動的後果的責任，而只關心自己留給別人什麼印象。——如此，政治家像暴發戶一樣炫耀自己的權力，虛榮地陶醉在權力感裡——簡言之，崇拜純粹的權力本身——乃是扭曲政治動力最嚴重的方式（錢永祥編譯，1985：204-5）。

沒有理想或喪失理想而從政，若不是「墮落成徹頭徹尾的俸祿階層」（錢永祥編譯，1985：65），就是淪為虛榮的權力崇拜。但是懷抱理想從政還要防止陷入另一個深淵，亦即徒有高尚志節美好意圖，卻不能面對事實，負起成敗的責任。這即是 Weber 所批評的心志倫理的偏執。此種偏執常使從政者堅持一己的信念，「覺得他的責任只在於確保純潔的意念」（錢永祥編譯，1985：60），至於實踐的結果如何則有兩種態度，要麼相信好的意念必然帶來好的結果，以為勝利和光明終將到來（因而常常為了快速達到目的，使用道德上原本不能使用的骯髒手段和暴力）；要麼當結果遭遇更多更大的困難和問題時，則推說「責任不在行動者，而在整個世界，在於其他人的愚昧，甚至在於創造出了這般愚人的上帝意志。」（錢永祥編譯，1985：60）。

所以回答「什麼樣的人才資格把手放到歷史舵輪的握柄上？」的問題，Weber 的結論是：「真正讓人無限感動的，是一個成熟的人，真誠而全心地對後果感到責任，按照責任倫理行事，然後在某一情況來臨時說：『我再無旁顧；這就是我的立場。』」如此心志和責任倫理才能合而為一，「構成了真正的人，一個『受召喚以政治為志業』的人。」（錢永祥編譯，1985：67）。

較之 Dahl 把治理責任的問題化為一套依於自由平等理念的參與程序，Weber 則是從選舉參選人應有何種人格特質的角度，明白揭示治理責任的問題。Weber 認為民主時代的從政者一方必須懷有強烈政治信仰和理想的熱情，一方卻也要能冷靜臨事，勇於面對失敗，承擔後果責任。不過，讓人疑惑的是，到底主政者是承擔什麼樣的責任呢？我們再讀一段 Weber 的話：

為了這樣一個理想，政治家追求權力，使用權力；但是這樣的一個理想究竟以什麼形式出現，乃是一個由信仰來決定的問題。他追求的理想可以是關於一個民族的，或全人類的，可以是社會和倫理性的，或者文化性的，也可以是屬於此世或者宗教的。他可以完全投入他對「進步」（不論那一

種意義之下)的強烈信仰,也可以冷靜地否定這種信仰。他可以堅持應該為了某一「理想」服務,也可以在原則上否定這類要求,致力於日常生活的具體目標。總而言之,一定要有某些信念。不然的話,即使是外觀上看來最偉大的政治成就,也必然要承受一切世上受造物都無所逃的那種歸於空幻的定命(錢永祥編譯,1985:56)。

說穿了,Weber要求於從政者擔負的責任就是為他自己所選擇的信仰和理想目標的成敗負責。<sup>12</sup>不過,如此說法令人納悶,因為既然知道治理一事攸關眾人利益,何以又能說治理目標和信仰的選擇只交由從政者一己所信仰的世界觀來決定?若模仿Weber談權力的有無即足以改變一切思考的語氣來說,難道眾人利害得失這一件大事,不應該根本改變主政者原本所熱忱信仰的世界觀?也就是說,治者應該承擔的治理責任,該看的到底是掌權者一己信仰世界觀的得失,還是得跳脫自己,俯身虛心觀看眾人所欲所求的成敗?

不過,話說回來,民主政治的責任情勢既然化歸於選舉的輸贏,主政者是否只是為了實踐一己的信仰理想,是否還能勇於耐磨治事,或是淪於虛榮而耽溺於權力追求,恐怕已經沒有重大差別,他們都同樣得面對定期選舉的考驗,都得回到公民普選的機制,因而也都得承受前述民主普選的邏輯,其所謂治理責任的意涵是什麼終究還是很難說的。

談治理責任,除了民主的角度,也許還可以從治理本身的角度來說。

---

12. 再引述韋伯一段話:「在道德世界的什麼地方,才是政治的居身之所?自然,在這裡互相衝突的,乃是最終極的世界觀,在世界觀之間,最終只有選擇可言。」(錢永祥編譯,1985:206)。

## 二、治理的角度

什麼是治理的角度？先簡單與民主對比一下。

民主，與君主同，都以主權歸屬為焦點，但實踐上與君主獨治相反，是一種由下而上，人民參政的政治學。<sup>13</sup>由於堅持在價值多元與互相衝突的世界之中，公共事務的主張和價值只能寄身於個人的認識、利益和選擇之上。民主的世界因而是以言說、宣傳、組織、動員，用來爭取程序性勝利的世界。政治因而成了個人主觀意欲的宣說場，彼此訴說各自的正義，各自的認同，各自的利益，即使語言相同，也不必相通。事實上，政治之紛擾吵雜正是政治的本性。這也說明程序正義的要求在政治世界中格外重要，它是各黨派陣營信仰理念互相衝突與相互鬥爭時唯一能夠接受的解決之道。

與強調主權歸屬和個人自主的民主相對，治理學則是以治理職責為中心的政治思考，一門責求為政者如何使民生順遂、結合人心、安定秩序、建立事功的學問。以中國儒法思想為例，家治道以民為本，所以治理的重心擺在如何滿足人民生活的安足。法家治道以公為本，治理重心則在如何抑私立公，一方排除有害公利的自私，一方則在促使人的自利與公利合一。這兩套治道因為交揉著傳統中國君主政治的惡質，常常連同臭腳水一起被清除倒掉。但是治理制度和治理行為的好壞其實是政治、商業、學校、民間團體和所有的公眾活動生死成敗的關鍵。所以儒法兩家治道的生死榮枯並不在與君主政治的關係，而在於本身是否保有人類經營公共生活必要的自治要素。<sup>14</sup>

---

13. Popper 在《廿世紀的教訓》一書中指出自古雅典以來政治問題的思考即集中於「誰應該統治？」這個問題，所以政體的分類，如君主、貴族、民主的分別都是看統治者的好壞而定，這種思考方式一直影響到今日，不過，Popper 認為這是錯誤的思考（Popper, 1997: ch 8）。中文的介紹見許國賢（1997: ch3）。

14. 似乎西方政治學與中國治理學的一個重要的分歧點即在於政治一向以言為重，而治理一向以行為重。讀先秦諸子書，「言」的地位一向不高，如孔子：「君子欲訥於言，而敏於行。」《論語·里仁》孟子：「仁言，不如仁聲之入人深也。」《孟子·盡心上》，韓非：「夫言行者，以功用為之的者也」

儒法治理學的規模和內容我都在摸索之中，這裡暫且以「治理責任的獨立性」來探討它的意義。所謂「治理責任的獨立性」是指治理責任的好壞和成敗有具體可徵的衡量指標，可以獨立於一時民意的多寡和選舉的成敗之外，而這種認識則是建立於國家治亂和民生利害乃有其不可違拗的鐵律之上，順之則國治民利，逆之則國亂民害。認識這些鐵律並確立其具體意義即是儒法治理學的核心。

對於當代以自由民主為母體的英美政治學學子來說，<sup>15</sup>制度有集權分權、總統內閣之爭，選舉有多數比例、少數多數之爭，經濟有放任集中、官營民營之爭，人性有善惡好壞、自由平等之爭，而權利則有管束開放、個人群體之爭，總之有吵不完的議題和難以分辨的黑白是非，很難想像有什麼政治鐵律，弄到最後國家政治人言言殊，彼此各執一辭，名為互相尊重，自由平等，到最後不得已只好如同柏克所說原本複雜的國家政治就化為簡單的算術題一樣，由多數得票者取勝，<sup>16</sup>這大概也是政治學（包括政治思想）常常無法贏得世人敬重的主要原因。<sup>17</sup>

反觀儒法著作，當讀到諸如「民無信不立」《論語·顏淵》、「行仁政

---

《韓非子·問辯》等等，都看重實行或實際的力量。反觀西方，古雅典對言語能力的特別重視，視為人類理性之所在，例如 Arendt 在其名著 *The Human Condition* 中即讚美古希臘的政治行動乃以 speech 為基本特質 (Arendt, 1958)。而 Walzer 在討論政治之意時亦指出最能呈現政治本義的民主政治「特別看重說話，遊說和措辭的技巧。」(Walzer, 1983: 306) 並且引 Hobbes 之語說：「民主就是能言善道者所包辦的貴族政體 (Democracy is no more than an aristocracy of orator)。」(Walzer, 1983: 304) 不過，這些我都只是隨意摘取，還有待進一步的論證。

15. 英國政治學者 Birch 在談到政治科學有關價值中立的問題時說道：「我們必須承認在英語世界中，大多數政治學的專書和論文都是由信奉自由民主的作者，書寫有關自由民主的東西，然後給也是自由民主的信徒們看的。」(Birch, 1993: 241)。

16. 這是從 Arblaster 的著作引述而來 (Arblaster, 1987: 36)。

17. 這裡，我想到了張文亮 (1999) 的《法拉第的故事》。法拉第因為喜歡追求真理，故而厭惡政治，視政治之物為情緒挑動，不僅不單純也不精確，對社會影響禍福難定，與科學研究的安靜、精確、有確切的好影響不同。所以當他組讀書會時，對於喜歡討論政治的人都避之唯恐不及。讀到這些，再反觀國內政局言語囂囂，卻安危莫定，而政治系的教學內容以及政治系教導出來的學生，若非理論思想掛帥，即是學得民主人權等美名的誇誇其談，可謂只知政治，不識治理，與昔日只知治理，不識政治一樣，都是事理兩分的錯誤。吾輩學人應重新思索在「政」「治」之間尋得平衡之道才是。

而王，莫之能禦也。」《孟子·公孫丑上》、「用國者，義立而王，信立而霸，權謀立而亡。」《荀子·王霸》、「聖人自知必然之理，必為之時勢；故為必治之政」《商君書·畫策》、或「國無常強，無常弱。奉法者強則國強，奉法者弱則國弱。」《韓非子·有度》等等的論斷時，無不吃驚與不解，懷疑他們是不是都狂妄無知，而有如此的信心與霸氣。這種質疑自然而正當，不過，以下以「立信」（治理公信力）一事為例，嘗試為這種信心和霸氣做點注腳看能不能多少用來支撐治理責任具有足以獨立的論證基石。我的書寫策略是，首先介紹先秦儒法立信思想的意義，其次則引介浦薛鳳（1955）在《政治論叢》一書關於「治重於政」的認識，做為儒法立信治理學的一種當代說法，最後則進一步思索為政立信的當代事證，用以增進說服性。

## （一）儒法立信

立信，用現在的話說，就是主政者、官吏、政府機關與法令規章的公信力。察看古代中國老祖宗的討論，它可以說是儒家和法家治理學的第一條鐵律，雖然如何建立公信力，公信力的基礎，以及建立之後的期望效應等等，儒法則各有說辭。

對法家來說，為政能不能立信是他們思想主張成敗的關鍵。歷史記載商鞅治秦之初即有「徙木立信」的著名故事。《商君書·修權》說道：「國之所以治者三：一曰法，二曰信，三曰權。法者，君臣之所共操也；信者，君臣之所共立也；權者，君之所獨制也。」權法都操在君臣手中，它們共同的目標就是樹立一個可信和必信的治理環境，如韓非所說：「有術之君，不隨適然之善，而行必然之道。《韓非子·顯學》」使「民信其賞則事功成，信其刑則姦無端。《商君書·修權》」

如何立信，首要的就是建立政令法規的可信和威嚴。對此，法家的著力甚深。如《商君書·定分》一文即說明法令首先要能確定人民的權利義務「定名分」，使人民明白易知「民不盡賢。故聖人為法，必使之明白易知」，然後設置獨立的專官和專吏負責法令的宣傳和監管。任何人（行政官吏和人民）

要查詢法令，除了據實以告，還要確立這種問答的法定程序，意即要造作信符，寫明問答人，問答的年月日時及所問條文，然後兩方各持一半信符，法吏必須把一半的信符謹慎收藏在專櫃和專室，做為日後官民糾紛對質的憑證。透過這種獨立法吏的機制，行政官吏和人民之間即有明確的規範可行，意即在「天下之吏民，無不知法者」的情勢下，「吏明知民知法令也，故吏不敢以非法遇民，民不敢犯法以干法官也。」吏民都能依法而行，如此，不僅善辯者「不敢開一言以枉法」，有錢的人也「不能以用一銖。」吏民都回歸本位，謹守本分，吏不侵民，民不犯吏，所謂「大詐貞信，民皆愿慤，而各自治也。」

《商君書·定分》一文大致包含了依法而治幾項重要的治理規範：公開、透明、齊一適用、法律明確一致、明白易知、不任意變動等等。人民本是政治世界的弱者，若法令能明白易知，且能真正約束官吏上下其手而貫徹執行，所謂「法令者，民之命也，為治之本也。」可以說，政府的公信力已成就大半，因為身為強者的行政官吏若能對弱者遵從法令，對同為強者的官吏，彼此只會更加忌憚而不敢踰距。不過，推動這一套法治機制的，思想是嚴格的公私之分，方法是嚴刑重罰，而人物則是權柄在握的主政君主。

所謂思想的公私之分，主要是建立於社會政治中，君臣民的一言一行都有相應的利害得失，可以清楚衡量的認識之上，所以有利於整體者謂之公，有害者謂之私，私之分因而就是效用大小有無之分。例如當追求富強必須兵農至上，那麼所有害於反於兵農的言行都是要剷除的私。<sup>18</sup>又如看到名利乃驅動人心的絕大力量，就必須訂定足以定分止爭的競取和分配方式，以功利之名來排除各種的私惠私意。<sup>19</sup>

18. 參看《韓非子》的文章〈顯學〉〈詭使〉〈六反〉等。

19. 慎子：「法雖不善，猶愈於無法，所以一人心也。夫投鈎以分財，投策以分馬，非鈎策為均也。使得美者，不知所以德，使得惡者，不知所以怨，此所以塞願望也，故著龜，所以立公識也。權衡，所以立公正也。書契，所以立公信也。度量，所以立公審也。法制禮籍，所以立公義也。凡立公，所以棄私也。」

公私之別如此明確，主政者必須「審公私之分，審利害之地」《韓非子·八經》，立法予以區隔，然後依法予以強制，用法家自己的語言來說就是「定名分」，也就是用強制性的律法來衡量每一種言行與公善公利的關係，然後訂定相稱的毀譽賞罰，所謂「審名以定位，明分以辯類」《韓非子·揚權》，再據此「同合刑名」《韓非子·主道》，「形名參同」《韓非子·揚權》，如此「名號誠信」才能「通威」（法才有威信）《韓非子·詭使》。

公私的分別如此清楚，治理之道就不會依賴修飾人性，潛移默化的教育教化，也不會依賴人心中種種好仁樂義的天性或是感恩回報的情感心理，而是只要針對常人趨利避害的天性，用快速有效的賞罰律令重重出手，就可以快速的達成治理目標。韓非說：「賞罰使天下必行之，令曰：『中程者賞，弗中程者誅。』令朝至暮變，暮至朝變，十日而海內畢矣，奚待朞年？」《韓非子·難一》而為了不容一點閃失僥倖的必治，賞罰還要十分霸氣，例如主張重罪重罰，輕罪也要重罰的重刑重罰政策，<sup>20</sup>實行家戶聯保，彼此告發違禁違法的連坐告姦制度等等，讓小罪微罪都無所逃於天地之間。

最後是法治的推動人君主。法家以法著稱，但「國皆有法，而無使法必行之法。」《商君書·畫策》法的推動和貫徹，責任還是得由君主承擔。前述「法者，君臣之所共操也；信者，君臣之所共立也；權者，君之所獨制也。」君主既大權在握，法令的威信就看君主一人的作為。韓非指出：「小信成則大信立，故明主積於信。賞罰不信，則禁令不行。」《韓非子·外儲說左上》如何積信，最主要的就是人主要放掉私我，一切依法為治。如慎到說：「為人君者不多聽，據法倚數以觀得失，無法之言，不聽於耳，無法之勞，不圖於功，無勞之親，不任於官，官不私親，法不遺愛，上下無事，唯法所在。」《慎到·君臣》當然，人主如何做到唯法所在絕非易事，<sup>21</sup>但法家在此也清

20. 所以要嚴刑重賞，主要的理由是勸禁，包含用來嚇阻或引誘他人的示範效果，也包含禁大罪於小罪的認識。詳細的說法可參閱《韓非子·六反》一文。

21. 人君於此不僅要消極地「無見其所欲，——無見其意，——去好去惡，——去舊去智」《韓非子·主道》等等，還要能「審名以定位，明分以辯類」《韓非子·揚權》，「因任而授官，循名而責實」《韓

楚看到在君臣共操治法的情勢下，掌權的主政者最是法行法壞的關鍵，所謂「明主在上則人臣去私心行公義，亂主在上則人臣去公義行私心」。《韓非子·飾邪》或說：「夫民之不治者，君道卑也；法之不明者，君長亂也。」《商君書·壹言》律法能否建立起令人服從的威信其實就是看能否通得過主政者敬謹奉守這個緊要關頭。

從立信的角度來看，公私之分固然是法家可以單純依法立信的思想基石，但是它背後另一個重要意涵卻是，人若任其私行私言，彼此卻都是不可以信任的。這麼說是因為法家所見之人我都是利害計算的動物，而別人則都是滿足一己利害的工具，所以一切關係因勢而異，利害改變，關係跟著不同，並不存在可以相互支援和承諾的信任。法家把這種相互猜忌的關係從親人擴大到官民和君臣。而以此處所關心的政治治理來說，法家所謂「恃勢而不恃信」或「恃術而不恃信」《韓非子·外儲說左下》，都是從公私兩立的利害情勢來說。所以人之不可信即是對官民普遍主動抑私立公的不相信，既然不相信，前述所說的必賞必罰，名實參驗的方法就是法家對於常人普遍營私害公之現實的剋制之道，亦即想辦法立個「人設之勢」，以外在的強力造一個能使人不得不抑私立公的情勢環境。像這樣因不信而立信的弔詭思考（即「不相信，以至無姦」《韓非子·內儲說上七術》），乃為看起來單純正向說法的為政立信提出了一種負向的實踐之道，亦即透過防弊揭弊的法制設計與必賞必罰的執法貫徹來立為政立信的無上威嚴。

儒家與法家同樣看重為政立信。如孔子在「足食（統治者自身的儲糧），足兵（統治者自身的武備），民信之矣（人民對主政者的信任和信心）」三件攸關主政者得失的選項中，提到可以「去兵」「去食」，也不能去信，因為「自古皆有死：民無信不立」《論語·顏淵》，也就是說主政者若失去人

---

非·定法第四十三》，韓非即批評齊桓公認為「勞於索人，佚於使人」的想法。指出君人者掌名利大權，要找到效勞的賢能智士並不難，難的是人主「使人必以度量準之，以刑名參之，以事；過於法則行，不過於法則止；功當其言則賞，不當則誅；以刑名收臣，以度量準下；此不可釋也，君人者焉佚哉？」《韓非子·難二》主政者能無以私我壞法以及依法而治的堅持和費心正是律法威信的關鍵。

民的信任和信心，那麼再多的軍備存糧也無法持久安立，反之，若仍能得到人民的信任與支持，則總有東山再起的機會，明白指出政治領導者政治信用的優先與關鍵。<sup>22</sup>

不過與法家專講利害，以公私之名牢籠天下人不同，孔子看重為政立信乃著眼於做人道理的延伸。他說：

人而無信，不知其可也。大車無輓，小車無軌，其何以行之哉？《論語·為政》

子張問「行」。子曰：「言忠信，行篤敬，雖蠻貊之邦行矣；言不忠信，行不篤敬，雖州里行乎哉？」《論語·衛靈公》

「人而無信，不知其可也」，孔子說得簡單，卻是一針見血指出個人行走於人事世界的關鍵，同時也隱涵著人群社會互動的首要憑藉。所謂「雖蠻貊之邦行矣 - 雖州里行乎哉？」即點出這種憑藉正是發乎人天性自然要求的互信，是人與人進行有意義互動的基石，不僅無分於種族，也無分於文野。<sup>23</sup>不止如此，從守信的個人來說，守信而能盡己之心（言忠信），履行則講誠懇謹敬（行篤敬），如此慎重的誠意，若說當事人不以同等之心待人，對人不存尊重之意，那也是說不通的。《論語》中言「信」很多就是用來說平等關係的交友之道：

子夏曰：「與朋友交言而有信」〈學而〉

老者安之，朋友信之，少者懷之。〈公冶長〉

主忠信，毋友不如己者，過則勿憚改。〈子罕〉

曾子曰：「吾日三省吾身：為人謀而不忠乎？與朋友交而不信乎？傳不習乎？」〈學而〉

---

22. 這一段文句解讀的相關爭議，請參看侯家駒先生的討論（1983：3），以及徐復觀的文章〈釋論語「民無信不立」〉（1979）。同樣的，孔子另一段話：「道千乘之國，敬事而信，節用而愛人，使民以時。」《論語·學而》或是他的學生子夏說：「君子信而後勞其民，未信則以為厲己也；信而後諫，未信則以為謗己也。」《論語·子張》等等，也都是把為政的信用擺在首位。

23. 樊遲問仁。子曰：「居處恭，執事敬，與人忠；雖之夷狄，不可棄也。」《論語·子路》此涵人心相通，無外在地域、人種等之界限。

由此外推，政治上為政者的立信，根本的用意就不是為了建立方便管理的統治秩序，或是用來完成某種集體式的目標（如富國強兵），而是源於對人的尊重，依循人樂於誠信的天性，建立使人自然誠實，自然守信，因而人與人得以進行和平而有意義互動的基礎環境，所謂「凡為天下之要，義為本，而信次之。」《荀子·彊國》這麼說，為政立信就不能止於單純的立信，也就是有如法家期望於執政者只是依法行事的機械動作，而是源於對人尊重的義理，尊重立信所為不能離乎人之所欲所喜，不得違反人性自然普遍的要求，為政者不能脫軌而為。這麼說，為政立信就必須同時探問，什麼是人性的自然普遍的要求？<sup>24</sup>

荀子說：「義與利者，人之所兩有也。雖堯、舜不能去民之欲利，然而能使其欲利不克其好義也。雖桀、紂亦不能去民之好義，然而能使其好義不勝其欲利也。故義勝利者為治世，利克義者為亂世。上重義則義克利，上重利則利克義。」《荀子·大略》「好義」之性在常人為樂於從善，在君子則可進而樂於為善，兩者同以樂於被公平尊重和友善對待的自然天性為基礎。「好利」之性則是樂於追求一己一家的幸福富貴，以及善於為一己一家打算謀劃的意思。<sup>25</sup>所以為政立信的工作並不在樹立一個異於人民自然所欲所利的目標，強使人附和認同，單純建立所謂律法的權威，而是能盡量不妨害人民好利自謀之心，並且讓人民充分感受到執政者的尊重和善意。

所以當法家立信乃疑於人之不可信，反而求諸外在的強力，硬是樹立起威武不可犯的法律權威和公信憑藉。儒家則認為公信力的根源在於人倫之間自然互信的要求，期望政府和執政者也能如同親人朋友一樣，不僅為民所信賴，也讓人民充分感受到執政者的尊重和善意。故法家講威信，儒家則講誠

---

24. 《論語》中，「信」無法做為自足獨立的德性是孔子早就說清楚的。如說：「言必信，行必果；硯硯然，小人哉！」（子路），又指出：「好『信』不好學，其蔽也『賊』」（陽貨）。另外，他的學生子路和子貢都批評齊國管仲不能信守以死輔佐主君的承諾為不仁，孔子卻辯護管仲相桓公能夠以和平的手段把中原各國團結起來，共同抵禦外侮，使中原生活文化得以保存的功業為仁，並且還批評那些只看重個人信用的人為匹夫匹婦的「諒」，也就是只重視小節小義的小格局（憲問）。

25. 比較詳細的說明請參閱許雅棠（2001）。

信。如孟子一段重要的論斷：

居下位而不獲於上，民不可得而治也。獲於上有道，不信於友，弗獲於上矣。信於友有道，事親弗悅，弗信於友矣。悅親有道，反身不誠，不悅於親矣。誠身有道，不明乎善，不誠其身矣。是故誠者，天之道也。思誠者，人之道也。至誠而不動者，未之有也。不誠，未有能動者也。《孟子·離婁上》

孟子這裡不僅聯結誠信，也聯結於善德，使得信用一事不止於人性之內與人倫之間自然互信的要求，還提升到明善與天道的高位。《禮記·祭統》即指出：「誠信之謂盡，盡之謂敬，敬盡然後可以事神明，此祭之道也」，誠信之敬已足以事神明。而《中庸》論誠最為推崇，說它能盡己性，能盡人之性，能盡物之性，以此可以贊天地之化育，可以與天地參，可以做為經綸天下的大經大本，明顯已抬高到治理天下的高義。這種推隆也是看到它的力量，俗話說「精誠所至，金石為開」，儒家講求為人為政的誠信，都確信誠信具有偉大感召的能量，所謂「唯天下至誠為能化」，所謂「誠信生神」《荀子·不苟》，君臣民的互信所能產生的神奇動能是難以想像的。

所以同樣是建立律令、政府和官吏可信賴的權威，荀子批評法家「嚴令繁刑不足以為威」，因為「由其道則行，不由其道則廢。」《荀子·議兵》荀子對比「嚴令繁刑」與「道」，正如孔子對比「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。」《論語·為政》孟子對比「以力服人者，非心服也，力不贍也；以德服人者，中心悅而誠服也。」《孟子·公孫丑上》一樣，都指出源於對人的尊重和讓人感動的施政誠意與依於利害算計的外力賞罰有根本的不同。由此建立起來的政府權威，荀子稱之為「道德之威」，以別於「非劫之以形勢，非振之以誅殺，則無以有其下」的「暴察之威」《荀子·疆國》。

依儒家眼光，法家立信的境界自然不高，但立信治理的形式法制（法律制度），如法制的一致性，明確性和穩定性等等，則儒法皆通。其餘有所不

同之處則源於立信的基石「誠」與「威」的不同。<sup>26</sup>這種不同的根源或在於法家以公私兩立立信，故因人之不可信而立信，而儒家以民本德義立言，故因人之可信而立信。前者講求的是如何核實與如何防弊，以公權力守法的公開示範和執法的嚴明公正，樹立起威武不可犯的法律威信，後者講求的是對人的尊重，以治理的誠意和善意建立起執政的信用和威嚴。像這樣，儒法若能兼顧，先以善意為本，次以核實防弊為輔，一為正向，一為負向，才能落實為政立信的實踐。這種實踐的共通基礎即在於儒法兩家都確信，致治之道的首務在於立信，人民對政府和執政者的信任是一切治理的基礎。<sup>27</sup>

## (二) 治重於政

處於當代民主掛帥的政治浪潮中，要思考儒法立信思想是否還有立足之地，浦薛鳳（1955）「治重於政」的認識值得援為引介之用。

相對於牟宗三和張君勱，浦薛鳳的名號小很多，若非對五〇、六〇年代的台灣政治學界有認識，浦薛鳳何許人實在也說不上來。不過，我以為浦氏「治重於政」一說很簡約地表達了中國為政立信思想傳統的一種現代詮解，值得提出來討論。

正如牟宗三承襲孫中山政權（人民參政權）治權（政府治理權）的分別而劃分「政道與治道」，浦薛鳳也把政治問題分為「政理與治理」，雖然彼此賦與的意義並不相同。依浦氏，「政」「治」之分徹簡單說即是「一切條

---

26. 儒法不同甚多，從法的角度評論，禮法之異大概是最重要的，此乃根源於儒以人倫為先，因而重差異，而法以公為本，因而重齊一。這種不同論者已多，有興趣者可先讀瞿同祖（1984）的書。但是本文不著眼於此，而是著重兩者執政依法立信的背後意義。

27. 這裡所謂正向負向的說法，從黃孝如譯（2004）或許可以提供我們去思考當代的問題。她在書中指出現代社會彼此信任的虛實並不一定，社會要建立在於普遍信任的環境，重點在於減少欺騙，說謊，在於建立對人不應受騙的公眾文化和責任意識，以及建立可評估可查證的媒體報導。至於當代社會因為政府企業各種說謊欺騙造假的行為層出不窮，因而致力於設計各種防弊透明和強迫性的負責之道則不是正途。我同意 O'Neill 的看法，但是良善信任環境的建立，仍須輔以有效防弊透明和強迫負責的制度設計，兩者雖有本末主從之別，卻不可執一而偏廢。

文法令是『政』，一切實施狀況是『治』」（浦薛鳳，1955：81）。所以「政」包含所有靜態的法律政令，「治」則是各種法律政令的施行實狀，兩者雖然如影隨形，卻有輕重緩急之分。「治重於政」即是說治理的真實表現比法律政令的規定對於影響國家的治亂要來得重要而根本。亦即「法度之實施，重於條文之規定；管理之得當，重於政令之周詳。」（浦薛鳳，1955：87）

浦氏為此提出幾點理由：

1. 評論比較一國政治的好壞，法律政令常因時因地而無法定論，但是治理表現如官吏是否奉公守法，是否廉潔任事，法令是否貫徹等等則可以客觀比較。
2. 徒法不足以自行，而若已施行貫徹，則必已先有法度。
3. 法律通常針對一般一類，立法較少主觀好惡，厚此薄彼。但行政治理則容易上下其手，或是敷衍推託，或是假公濟私。所以條文儘可同一，治亂卻判然有別，關鍵即在於治理。
4. 法度變化向來緩慢，而立法變動也比較容易。相對而言，治理腐化容易，改善卻比較困難。
5. 立法人員集中而少，表現好壞容易紀錄，也容易監督。至於治理官署動輒數萬且遍佈全國，各自言行萬端，實在監督不易。
6. 法度的禍害大致分為不合環境所需與偏袒利益，治理的禍害則罄竹難書，小之如地方倚權仗勢，為非作惡，大之如中央聚貨斂財，毀滅綱紀；更甚者割據紛爭，亡國滅族。世界國家只聞有因治理腐敗而覆亡，未聞僅因法度落伍而淘汰者。
7. 法度落伍雖會醞釀糾紛，只要治理健全，秩序仍可維持。反之，若治理陷入紛亂，舊法度固然崩潰，新法度亦恐只是表面文章。
8. 「治重於政」平常時期如此，非常時期尤然。如撥亂返治，恢復法律秩序的中興時期；轉移主權，更張基本法度的革命變法；以及抵禦外侮，團結抗敵的戰爭抗戰等等，若要能致事立功，無不首重治理能力

(浦薛鳳, 1955: 83-7)。<sup>28</sup>

基於這些理由，浦氏認為政治學的研究要得到尊重，就應該把焦點放在尋求治理的律則，而非在鋪陳比論各種的制度法令以及各式的思想學說。他認為政治乃「共同事務之管理」，惟共同事務不僅通乎一切團體組織，也是許多社會學科（如財稅經濟金融教育等）甚至自然學科（如公共工程所涉及之學問）共同關切的領域，只有共同事務的組織管理才是政治學所應獨擅之地（「唯此管理組織之探討——在傳統術語上稱為「統治」——應由政治學當仁不讓單獨負責」（浦薛鳳, 1955: 327）。他說：「政治同時包含目的與工具兩成份。目的，因為是共同事務。工具，因為是組織管理。言其為目的，政治學本與其他科學交錯連環；言其為工具，政治學究應單獨負責。」（浦薛鳳, 1955: 327）。

就內容而言，何者為眾人之事，制度如何設計以及政府介入民間社會的淺深廣狹等問題都會因時因地因人而有異，充斥著不同的主張、意見和學說，雖然言者盈庭，卻是人言言殊而難以斷定。但就手段來說，治亂興亡判然可見，所以「能否確定關於統治之定律」（浦薛鳳, 1955: 328），才是政治科學能否成立，以及能否受人敬重的關鍵。所謂：「謀國者應當永遠以「致治」為急務，而研究政治學的人們更應當以研究「致治」為前提。」（浦薛鳳, 1955: 88）。

但什麼是國家治理得以致治的通則定律呢？

浦氏列舉了三項：

1. 具有集中賢能群眾信仰之最高領袖。
2. 養成秉公守法負責努力之統治階級。
3. 培植深入人心支配行為之思想風尚。

第一、第二項浦氏把焦點放在主政者及其治理階層的用意主要是相信，無論君主民主，政治治理的行動主體不能委諸人民大眾：

---

28. 我有稍做剪裁。

無論「為政」或「致治」，一切成敗皆以統階級為關鍵，一切責任只有統治階級應負荷。所謂人民籠統抽象不能做行動主體。——無論形式若何變更，手續若何增損，名稱若何不同，一國之治權本在少數，而尤寄寓於此少數中之一人。而於應付民族危機之際此一人之實際權力必須擴大。即在號稱民治先進國家，猶且不免（浦薛鳳，1955：71）。

不過，第三項的思想風尚才是根本關鍵。所謂思想風尚，浦氏指的即是官吏階層施政的行為習慣，也就是政風。他以為，「在一切政治勢力之中，關於治亂興亡，其支配力最強，決定性最大，而其形成最需時間且最易為朝野所輕忽者，莫過於政治風氣。」（浦薛鳳，1955：116）。由於只有少數人能有為有守，絕大多數人則依風尚的積習而走（浦薛鳳，1955：93），所以任何治理要能確實有效，就只有看流行於官吏之間的風氣，也就是國家官吏行為的習慣（浦薛鳳，1955：103），它才是「支配政治的原動力。」（浦薛鳳，1955：101）。

浦薛鳳，1955：。浦薛鳳，1955：，浦薛鳳，1955：浦薛鳳，1955：，政風既然最為關鍵，那麼怎樣的政風才是國家致治的憑藉？他說：「今試問優良政治風氣，究以何者為先，竊嘗反覆深思，認定惟有秉公去私貫徹法令之風氣，乃能致國家於治興。」（浦薛鳳，1955：117）。「可視為致治的寶鑰。」（浦薛鳳，1955：31）而如何樹立秉公去私的政風，浦氏提出五點：1. 憑藉法制，從個別法制一一做起；2. 持之以恆；3. 小處著眼；4. 嚴格澈底；5. 以身作則（浦薛鳳，1955：103-5）。至於如何做到這些，關鍵「在上位者之行為措施」（浦薛鳳，1955：28），而且注定要歷經重重阻礙和挑戰：

政風之丕變，決不能無所憑藉，亦不能於旦夕間奏效。必也在上者抱定決心，兢兢業業，以身作則，樹立楷模，先以雷霆萬鈞之力，從小著手，及其迎刃而解。再漸次推及其餘，實事求是，蔚成風氣，然後積少成多，由小而大，由近及遠，由淺及深，乃能於不知不覺之中刷新政治，同時即為『人治』『法治』建立宏模（浦薛鳳，1955：114）。

優良政治風氣，非旦夕之間所可叱咤立就，必由在上者兢兢業業，以身作則，躬行實踐，然後日積月累，深入人心，於不知不覺之中，成為支配政治行為之力量（浦薛鳳，1955：116）。

這麼說，一國治亂興亡的責任主要在於主政者。浦氏引英思想家布朗的話：「在高位而為眾人表率者之風尚與道德，而非在下受治者之風尚與道德，永將判定國家之強弱存亡。」（浦薛鳳，1955：105）。所以主政者的品德修養至為重要，主政者的行為表率而非言語鼓動才是致治的根本。於是我們來到最後一項認識，在問學上，尋求政治致治科學原理的判別認識固然「非虛心體會，反覆比較與證之前後歷史不為功。」（浦薛鳳，1955：64），但實踐上「遵行政治原理乃為難中之尤難。蓋遵行原理大抵須克服意氣而屏除私利。」（浦薛鳳，1955：65）。不過，主政者能否克服意氣，抑私立公就已不是任何科學原理所能把握了。

浦氏治重於政的說法似乎使我們陷入一種思考和實踐的困境，也就是如果我們不能單純以為只要引進人民的力量、以權抗權的選舉競爭和憲政制度的分權制衡就可以有效解決攸關治亂興亡的治理問題，那麼單純依靠為政者克服意氣和抑私立公來樹立良好的政治風氣也是渺茫不可信。答案往往就在兩極之間。

從治理責任的觀點來看，除非就是認定治理責任的問題可以消解於民主程序之中，否則思考治理責任的獨立性勢所必要。浦氏「治重於政」的說法，亦即確信無論君主民主，治理的好壞永遠是政治治亂興亡的核心關鍵，即指明主政者清楚而無可躲閃的責任，責其必須以身作則，步步為營，落實治理規範，塑造出高度法治化的治理風氣。用儒法家的語言來說，這種治理風氣就是立信，其核心意義就是在官吏之間，以及政府與人民之間建立一個公開安定，可信可測的法治治理環境。<sup>29</sup>

### （三）治理規範與指標

浦氏「治重於政」之說至少有兩個重要的意義，一是認為致治之道自有其獨立客觀的規範和要求，不能流於無窮爭議的學說理論，不能依附或消解

---

29. 關於儒家治理思想如何結合於當代法治思想可參考周天璋（1999）。

於民主參政的程序，也不應該委由主政者個人的世界觀決定，治理的好壞對於國家治亂安危的本身就有直接明顯的影響；一是認為政治治理的主動力量源於主政者，人民大眾多半只能被動承受政府的治理，不能做為治理的發動機。所以主政者和主事者的責任事關重大，如何以身作則，確實一一落實治理規範的要求與規定（所謂「法度之實施，重於條文之規定；管理之得當，重於政令之周詳。」），才是治理成敗的關鍵，也才能得到國際和國內的信任。前者是治道的客觀性，後者則是實踐的主動性，兩者是互相依賴的。<sup>30</sup>

為進一步佐證儒法為政立信的說法與浦氏「治重於政」的認識，顯示其獨立和客觀的性質，以下試從三個不同的層面簡略說明：

1. 案例實證：古代中國商鞅治秦的成功，大概是表現為政立信最著名的事例。又如近代日本據台時期，在台人心目中所樹立的強勢治理的權威，至今仍是台灣老一輩人清晰的記憶。單從治理績效來看，秦日為政立信，一個是打下統一中國的基礎，一個則成為殖民母國取之不盡的糧倉，可說成效卓著，也印證韓非「國無常強，無常弱。奉法者強則國強，奉法者弱則國弱。」《韓非子·有度》的論斷。雖然從儒家的立場來看，秦日兩國的治理都屬於荀子所說的「暴察之威」，都是高抬國家，踐踏人民的傲慢統治。

時空移至今日，也可以舉新加坡、香港和台灣這幾個華人為政治主體的治理為例。新加坡雖實行定期普選，可是行政權極為強勢，言論娛樂結社的限制甚多，司法常常只是行政意見的反應。香港相反，沒有普選制度，行政權管轄範圍縮小，人民言論和生活的自由權的保障充分許多，司法也比較獨立。這種不同，卻不害兩者同為法治國，也就是在執法的公平和透明程度都有很好的表現。反觀台灣，自由與民主是最響亮的招牌，新加坡和香港都不是對手，可是為政立信的治

---

30. 「治重於政」還可以關聯於近來爭議甚熱之秩序與民主自由孰重孰輕的問題或是以亞洲價值之名所引生之依於個人之自由民主與注重整體之經濟生活秩序的爭議。不過，限於篇幅和精力，本文並不討論。

理表現則成績平平。以國際透明組織 ( TI ) 二〇〇三年針對 133 國家地區行政權力貪污腐化的調查為例，新加坡的清廉度排名第五，而香港排名第十四，台灣則排名三十。排名的差別除了形象意義之外，對人民日常生活影響的範圍其實是很深遠的，例如台灣執法和司法長期的貪污和偏惠，老百姓不僅普遍不信任警察、司法、議會和行政人員，也造成特別是公部門關係文化的滋蔓。<sup>31</sup>而同樣講求人際關係的香港華人社會，關係文化卻因為大量被阻絕於公部門之外，反而在私領域得到良好良性的發揮。<sup>32</sup>

法治立信的作用還可以更全面的討論，例如美國傳統基金會在西元二〇〇〇年曾委託學者研究全世界各國關於民主選舉、保障私有財產權的法治和經濟表現的關聯性，基本的發現是法治較之普選制對於經濟的良好表現更為關鍵 ( Barro, 2000 )。又如《資本的秘密》一書中，秘魯著名的經濟學者Hernando de Soto發現到，西方世界如此繁榮的工商社會何以難以在第三世界生根立足的基本原因並不是貧窮，而是因為第三世界多數人擁有的資產多半無法如同現代西方一樣，一一轉換成有明確產權，因而可以公開合法，可以擴大交易的資本。由於上頭的法制規範通常只是表面文章，不是無法執行就是一味抄襲西方，無法真正相應民間社會的交易實況，人民因而被迫只能在法律邊緣中從事小範圍和小資金的轉換投資，無法擴大和累積資本和信用。解決之道只有建立一套通行於上下的法治交易文明，才能釋放被侷束和流竄於非法、暗盤和地域慣例之中的龐大商機( 王曉冬譯，2001 )。

33

2. 信任評鑑：「人而無信，不知其可也。大車無輓，小車無軌，其何以行之哉？」《論語·為政》孔子這一句二千多年前的話可做為現代商

---

31. 比較具體的引述下面有說明。

32. 陳介玄有篇文章 (1997)，對此有精彩的討論。

33. 作者一再強調法治文明的建立必須結合當地人的交易文化，不能單純引用西方人的交易法律。

業社會中人際和商業團體的交往以彼此的信用為首要考慮的注腳。事實上，在自由商業發展穩健的國家，為了解決商業上頻繁的投資與交易彼此如何信任的問題，很早就發展出嚴密的評量方法。由於商業中的來往以錢財為核心，評等的訊息主要是來幫助投資人、債權人、存款人、投保人或評審人等等可以明確認識所要投資、借款、存款、投保和評審之公司機構的財務狀況與經營能力，所以評等重心即以此為重，一般稱之為信用評等。信用評等在美國已有一百多年的歷史，如何確實評等不同的企業和公司也早早成為一門專業，並且在國際上也已有呼風喚雨的力量，因為評等的好壞不僅直接影響該企業公司的聲譽，影響資金人才的流動和銀行的授信條件，也常常導致當地股匯市的波動不安。<sup>34</sup>

企業如此，國家也不例外，由於國家政府的財政、政治和行政都影響該國企業的經營，所以國際評等公司在評估該國企業的信用等第的時候，會先評量該國國家的信用狀況，也就是「評定國家的償債能力和意願。」（劉憶如等，2001）。「能力」要看的是該國的經濟風險，例如所得水準與經濟結構、中央銀行的獨立性、經濟成長展望、財政彈性、公共債務負擔、物價穩定性、國際收支帳之彈性、外債與

---

34. 信用評等（credit rating）或稱債信評等。其意義在於由客觀公正的第三者對舉債和籌資公司進行信用狀況或償債能力之評等，並將分析結果以簡明的方式排列信任等級，公告周知，作為投資人或借款人的決策參考，以降低認知風險，如此不僅可以促成資本和債券交易的活絡順暢，信用的累積也成了市場上企業生存壯大的關鍵。評等的內容和方法除了財務報表上的資訊外，還有許多需要細心研判，洞悉資料表象的評估，包括對象本身的經營管理能力、管理者的經營哲學、管理團隊的表現、資產債分析的管理能力、應付景氣循環的能力、獲利能力、營運趨勢及籌集資金之財務彈性等等，以及企業本身以外的經營環境，如政府管理，法令規範，同業競爭，產業風險等等。所以要做出可信的評等，沒有經年累月的功力磨練和累積是做不到的。例如國際上最負盛名的評等公司穆迪（Moody's）於1900年成立，至今已有一百餘年的歷史，而同樣知名的標準普爾（S & P）於1941年合併成立，距今也有六十幾年。客觀專業信用評等的可信性必需經由檢證，以1970至1995年之受評債券為例，依穆迪（Moody's）的評等，等級愈高愈好的評等，違約率則愈低愈少，反之則愈高愈多，兩者明顯現反比例的關係，此亦證專業評等的可信性。以上係參閱郭敏華（1999），邱文昌（1999），儲蓉（1999）等書籍和論文的綜合說明。

流動性等等；而「意願」則看的是政治風險，包括國際或鄰國關係、政策穩定、政策執行的效率與透明度、經濟政策、行政機構的競爭力、決策管理者對外債的處理、政權是否安定，是否能與企業溝通、社會對施政目標和問題是否瞭解、以及政治、社會的關係是否緊張等等。

<sup>35</sup>這些風險中除了比較不能自主之政治結構和國際經濟變動，很多都是與政府的政策、執行，以及主事者的言行意願相關。例如標準普爾(S & P)二〇〇〇年將台灣主權信用評等由原來的「穩定」調為「負向」，創一九八九年四月標準普爾首度公布台灣評等以來，最差的評等紀錄。調降的原因包括重大政策的反覆(如核四的停建與興建，金融改革的搖擺)，政局不安(如執政黨在國會居於少數，造成預算和經濟政策的不確定)，財政政策的不當(如增加房屋及工業優惠低利貸款、展延貸款償還期限、股市護盤和減稅等政策使財政收支更加惡化)等等，主政者要負最大的責任。<sup>36</sup>

除了源於商業利益的需要所做對國家信用的評等之外，最重要的應該是人民對政府信任評等的問題，也就是一般所說政府公信力的問題。公信力的高低通常與政府解決問題的意願和能力，以及處理過程的公平性和透明度相關。目前一般評量政府公信力的做法是透過人民態度的訪問調查來了解。例如胡佛等人主持的「東亞民主化與價值變遷比較調查研究」即針對幾個新興民主化國家，比較調查各國國民如何看待新建立的民主制度，了解他們原來的態度以及變遷的走向。以台灣為例，調查發現台灣民眾二〇〇一年對民主的信心較之一九九九年已大幅滑落(由54%到42.8%)，顯示對台灣民主化的失望，這種

---

35. 參閱劉憶如等人的文章(2001)，更詳細的可參考郭敏華(1999:41-44)。

36. 比較個別企業，國家的信用評等(或名之為「主權風險」)更為複雜，除了客觀資料的搜集研判，還要深入掌握該國政府施政執法的具體情況。由於企業深受國家政策和風險的影響，國內個別企業的評等通常不能高過國家債信的評等，所以國家主權評等的好壞，直接影響就是該國企業對外的籌資和利率負擔。「主權評等形成了一個這個國家裡其它借貸者無法超越的限制(ceiling)」(劉憶如等,2001)。這也應了《左傳》裡的一句話：「信，國之寶也，民之所庇也。」《左傳·僖公》。

失望即表現於民眾對多數民主機構的不信任，包括政黨、立法院、法院和中央政府，不信任比例都高過信任比例（朱雲漢，2004）。

同樣的失望也反應在《天下雜誌》二〇〇四年的國情調查（天下編輯部，2003），例如調查中高達 62.4% 認為目前的司法體系並不能保障台灣社會的公平，62.3% 的人不滿意台灣目前的政治發展，69% 的人贊成立法委員減半，而有 57.5% 的人則不滿意於治安，<sup>37</sup>而有 50% 的人則認為阿扁政府的執政能力表現差。<sup>38</sup>

不過民眾的反應只是概括和印象性的，對於頑劣厚顏且習以語言文字的機鋒混淆來轉移責任的滑頭政客實在不痛不癢，與商業市場上的專業評等具有呼風喚雨的威力大不相同。對此，如何針對不同的政府機關和主事官員進行專業、客觀而有強大殺傷力的評鑑乃成為治理學一大要務，不僅可以減少政客操弄語言逃避責任的機會，也能具體提供主政者治理更新的方向以及強迫更新的實質壓力。

例如為了改變長期為國人不信任司法機關與人員，「司法改革基金會」從一九九五年起，每年動員大量的律師及學生、教師等義工進行「法庭觀察」，記錄法院實務運作的弊病，並定期對外公布觀察報告結果。而為了監督司法品質，催生淘汰不適任法官的機制，不使司法獨立淪為司法獨裁，從一九九六年起，則發起「法官評鑑」，方式是與律師公會合作，針對裁判品質、品德操守與問案態度等項目評鑑給分，並且從一九九八年起即對外公布經評鑑調查後平均分數未達六十

---

37. 對治安不滿也等於對政府和警察人員的不信任，例如 9999 汎亞人力銀行公布「2004 上班族對治安問題意見調查」結果。受訪者高達 62.09% 對於「政府改善詐騙、竊盜、搶劫、傷害等治安問題的信心」投下「不信任票」，51.70% 的上班族對警察辦案的能力沒信心，對警察的信任度更只有 51.12%（9999 汎亞人力銀行，2004）。

38. 這些調查都是二〇〇四年 320 總統大選以前的資料，若加上選後的情勢，對民主不表樂觀，對民主機構不表信任的態度恐怕更為嚴重。

39. 散見司法改革基金會（2004）網站「觀察監督」項目：包括〈法官評鑑：1998-2002〉、〈法庭觀察，1995-2001〉和〈法院觀察 2002-2003〉等部分。

分的法官名單。到了二〇〇二年，為了改善法院給人民的官僚感受，針對全國法院的軟硬體設施及服務態度做了第一次的「法院觀察」，觀察其是否符合使用人的需求。<sup>39</sup>司改會這一連串的努力的確令人欽佩，但是司法當局在司法風紀、審判效率與判案品質方面是否因此而改善多少則還有待確實資料的印證。

除了外在評鑑的壓力，如何建立人民對政府機關的信任，執政者的自我改變並且推動屬下治事者的責任感和榮譽感恐怕才是更重要的關鍵。例如《決策時刻》一書記戴紐約市長朱利安尼為了改善久為宿疾的紐約治安問題，設計了一套獎懲分明，具有客觀評量指標的警務責任制系統，終於大大降低了犯罪率。朱氏由此摸索出治理市政之道，進而要求其他單位，根據自己的業務性質和工作實況，建立具有實質意義的評量和績效指標，全面實行「整體效率責任管理系統」( Total Efficiency & Accountability Management System )( 韓文正譯，2002 )。他提出四項原則：(1) 定期蒐集資料，力求精確，且至少每週更新；(2) 針對機關核心目標，設計 20 至 40 工作表現的評量指標；(3) 至少每週開會一次，安排完整議程，確定出席官員；(4) 各機構至少列舉十項最具代表性且有待改善的指標，在市府的網頁上定期公布 ( 韓文正譯，2002：110 )。

這一套治理之道的核心在於找到屬於各單位完整恰當而且實際可行的評量指標，確立每日每週每月各自應盡的職責，以及主管要帶頭負責推動。朱利安尼說：「這項方案的主旨，在於建立責任感與參與感，讓各機關首長與高階幕僚親自規劃，避免感覺這是被上級逼迫的苦差事。」( 韓文正譯，2002：109-110 ) 他並且舉實例指出：「這套模式的優異特性，就一件事實即可獲得佐證。即使始規劃者離職之後，無論哪位主管上台，蕭規曹隨，照樣運作順暢。」( 韓文正譯，2002：108-9 )。

---

朱利安尼證明了，主事者的改革和努力才是贏得人民信任的最好捷徑。

3. **誠信治理**：前述荀子「義立而王」之說，以為為政治理應該以禮義治國，不能「行一不義」，也不得「殺一無罪」，期望參與治國的人，「舉義士也」，宣佈於國家的刑法，「舉義法也」，而主政者率領群臣同心歸向的也都是合乎義理的「義志」。使為政者能表現出合乎禮義的心意、身行和言語，進而化為律法政事的規範和制度，如此不僅有「通達之屬，莫不從服」之效，也有「賞不用而民勸，罰不用而威行」之功，這是「誠信生神」的「道德之威。」《荀子·彊國》。<sup>40</sup>

這種看起來有如烏托邦想望的「道德之威」一向被嗤之以鼻，但是西方人在民主人權持續深化的思潮中，卻已逐步費心思考和實踐儒家二千五百年前的癡想。一九九九年美國國家公共行政學院向美國國會提出一份名為《重建值得公民信任和尊敬的政府》( A Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations for the 21st Century ) 的報告。報告中指出美國政府和公民之間已經到了失序 ( disarray ) 的狀態，到了必須「要求政府儘其可能扭轉現時民眾對政府普遍瀰漫的不信任和冷嘲熱諷。」。報告書中建議從兩個層面予以改善：一是增進對公職人員的信任。包括修改政治捐獻制度、減少利益團體和財團鉅額捐款的不當影響、要求民選公職人員更為誠實和就事論事、不做負面文宣和空談妄論、國會應重新思考和修改限制官員行為的倫理法制、總統與國會應一齊改善公共服務的職場環境，使其得以吸引優秀美國公民進入以提昇政府人員的素質等等。其次則是改善政府的效能。包括各級政府應秉持服務行政的態度，訂定明確的行政目標，做好確實評估的工作，學習利用新的工具和方法，擴大人民

---

40. 孔子已說：「上好禮，則民莫敢不敬；上好義，則民莫敢不服；上好信，則民莫敢不用情。」《論語·子路》。

和民間團體合作參與等等( National Academy of Public Administration, 1999 )。

大概也是同一時期，歐洲聯盟二〇〇〇年通過「歐洲聯盟基本權利憲章」，其中第四十一條規定人民享有其事務受到行政機關公正、公平與適時處理之權利 ( Right to good administration )。此權利包括人民在受到任何不利之個別措施前，有事先被告知的權利；在不妨害國家祕密、尊重合法職業及商業祕密利益之情形下，取得自己所屬個人檔案的權利；要求行政機關對其行政決定應附理由說明的權利，以及請求行政機關或其所屬公務員對其所致損害進行補償或賠償之權利 ( 以上都要求用公民當事人所熟悉的語言 )。為了保障上述權利，歐洲議會於二〇〇一年進一步通過了歐洲聯盟監察史 ( Ombudsman ) 所擬定的二十七條「歐洲良好行政行為通則」 ( The European Code of Good Administrative Behavior )，對所謂良好行政行為作細節之規範，歐洲聯盟各行政機關依此得以遵循。其中多次要求的公平公正公開自不必說，吾人以第十二條的「禮貌」為例：

1. 負責官員應該懷抱服務的心情，有禮的態度，讓民眾易於親近。當回答問題時，不論是信函、電話和 email，官員應該都要儘可能予以幫忙解決，或是儘可能完整和準確地回答。
2. 如果承辦人員不是負責官員，就應該引導詢問者找到負責人。
3. 如果因行政錯誤而影響到任何成員的利益或權利，承辦官員必須道歉，並且以最快的方法致力修補改正，以及依規定告知當事人上訴的權利 ( The European Ombudsman, 2001 )。

像這樣將享受良好行政的權利作為人民基本權利而加以規範，有學者認為是國際上「新世紀的新人權，有別於十八世紀所標榜的自由、平等人權，也有別於十九、二十世紀所倡議的受益、參政人權。」 ( 林騰鶴，2003 )。論者以「新世紀的新人權」呼之固然無誤，只是對於一個儒家信徒來說，這種新人權所呼應的不就是儒家講求以禮義誠信臨民治國的老道理嗎？

事實上大約自一九九〇年代開始，治理的問題即成為國際組織所關切的

焦點，也做為評估各種援助效益的重要標準。<sup>41</sup>例如經濟合作暨發展組織（OECD）一九九六年起即要求成員國要建立有效推動公共服務倫理的基礎工程，而二〇〇〇年的年度報告中則從各國的公共服務倫理法規中，找出十幾項核心價值，依次包括公正無私、依法行事、廉潔誠實、透明公開、追求效率、確保平等、負責、公平、嚴守秘密、專業主義、公共利益、利益迴避、服從領導、慎國國家資源、效忠國家、親切人道關懷等等。報告中說道：

各級政府想提供其公民在經濟與社會生活上有一個可信任性和有效架構時，正直誠實已成為一項根本條件。倡導建立正直誠實的機制和體系愈來愈被認為是良善治理的基本要素（施能傑，2003：17）。

同樣的想法，而且更完整鋪陳說明這種正直治理體制的單位即是一九九三年成立的國際透明組織（TI）。根據TI的研究，國家政府貪污腐化的泛濫多半源於治理體系的失敗，所以改革的重點應該擺在建立一套國家的正直體系（National Integrity System），包括行政、國會、司法、反貪機構、媒體、民間社會、國際團體——等等。<sup>42</sup>

相關的討論甚多，此處不再引述，不過其中值得強調的一點即是，許多文獻都特別強調「行政與立法部門的民選和政治領導們的認同和以身作則，絕對是落實公共服務倫理規範的最關鍵火車頭。」（施能傑，2003：23）這正如新加坡前總理李光耀在《回憶錄》中所說，對於爭取國際承認、保衛國家、和發展經濟三件治理大事，「我們最珍貴的資產就是獲得人民的信任——我們小心翼翼對待這份剛獲得的人民的信任，以免因管理不當和貪污而糟蹋了它。」（李光耀，2000：7）又如香港廉政公署在一份二〇〇一年出版的刊物上寫道：「建立廉潔文化的推動力，主要源自領導層。對於領導人員來說，相信最具挑戰的任務，便是把持廉守正的價值觀，牢牢的植根於工作間的文化中。——當員工認同這些價值觀並把這些信念融為自我意識的一部份後，誠信文化便會自然產生及持續發展。它可增強員工的自尊，並且令他們

---

41. 俞可平主編（2000：13）。

42. 可參考施能傑的文章（2003）或TI（Transparency International, 2000）的網站中的Source Book 2000。

感到工作更有意義。——也是啟發員工積極性及凝聚歸屬感的強大力量。」（黃榮護，2003：20）這段話所說的正是浦薛鳳的政風樹立，而往前回溯，不也是孔子「政者，正也」或是荀子所謂「上明下化」等古老教訓的現代說法？

### 三、結 語

古老的儒法治理學（特別是儒家治理學）因為沒有具體引進人民裁判的力量，以及受制於君主專制的牢籠而受人排斥。到了現在，由於西方民主憲政看來已經燦然完備，中國政治思想與傳統的優勢則是一去不返，所餘者大概就只剩下為人立身處世的生活世界、生命哲學與文化思想。所以目前的共識大概就是得坦白承認西方民主法治和科學商業文明已是普世的價值和公共生活的架構，承此架構體制為活動框架，中國傳統才有可能在個己的日常生活、人際的交往和文化生命思想幾個區塊中找到可能的立足之地。<sup>43</sup>

本文與錢穆前述的想法同，以為中國自有其獨特之政治治理傳統，不應湮沒於西方民主思惟的浪潮之中。<sup>44</sup>我論證的焦點是治理中最重要的責任問題。本文刻意區分「權責」與「職責」兩種責任思考，分別的重點在於有沒有比較客觀可依，足以用來衡量表現好壞的指標或依據。以Dahl和Weber的民

---

43. 認為現代儒學只應於民間社會發展，不應再涉足政治的說法，一個指標性的討論可以參考1988年由新加坡召開的儒學發展國際會議，與會者可都是一時之選，如余英時、杜維明、劉述先、林毓生、甘陽等人，後來由杜維明編定成書出版（杜維明，1997）。對此，持不同意見者極少，少部分仍對儒家之現代政治關聯問題感到興趣者，則多用力於結合儒家與自由民主（何信全，1996），其中蔣慶先生以《春秋》（實為《公羊傳》）為本所呈現之「政治儒學」則是另一異例，不過，此異例為本的《春秋》（包括《公羊傳》）是否真的為孔子寄託其微言大義之作仍有爭議，而蔣先生所呈現之孔子思想面貌甚為剛勁盛氣，如孔子改制為王、天子一爵、天人感應、夷夏之辨、權以反經、大一統、張三世、通三統、大復仇說等等，與《論語》中溫柔敦厚的孔子畢竟不同，與先秦諸子關於孔子的討論焦點也不相應（蔣慶，1995/2003），可能還需要一番說明。另外，詹康說：「當代儒家與政治的接觸，應該止於知人論事。」（詹康，2002：256）這已算是為儒家保留政治餘地比較同情的說法了。

44. 錢穆相關的說法還可參考他的《政學私言》上卷第一，二章；下卷第一章（1996）。

主思想為例，所謂治理責任不是化為一套權力競逐的選舉程序，即是由選舉的成敗來判定掌權者一己政治信仰和政策推行的成敗，兩者都不足以確立比較客觀的治理責任內容，徒使政客得有各種淆惑摸魚之道混跡其中。

不過，治理責任的內容並不單純，本文縮小範圍於儒法兩家首重之為政立信的問題，儒家因於德義講誠信，法家因於公私講威信，兩者雖有本末之別，卻不可偏廢，而皆以建立人民對執政的信任為致治基礎。為證其說，我先引介浦薛鳳「治重於政」的認識做為古老為政立信之中國學人的當代說法，並且從「案例實證」、「信任評鑑」和「誠信治理」三個層面，嘗試為為政立信具有獨立客觀的普世實踐意義找一些實證，做一些注腳，指出治理的好壞其實自有其左右國家社會治亂興亡的獨立價值與地位，並不受民主或不民主的思考所羈絆。

總之，民主政治的普選之道與立憲體制並不能解消治理與治理責任的問題，治理的好壞信而有徵，不僅獨立於選舉的成敗之外，也能穿透各種遁逃責任承擔的遮蔽語言，使主政者無所逃於天地之間。<sup>45</sup>果真如此，古老的儒法治道或能興焉。<sup>46</sup>

## 參考書目

- Arblaster, A. 1987. *Democracy*. Milton Keynes, England: Open University Press.  
Arendt, H. 1958. *The Human Condition*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

---

45. 關於當權者試圖用各種語言逃避治理責任的問題，可參閱南方朔幾本談語言的書，特別是最近的一本《語言之鑰》（2004）。

46. 關於儒法治理學的研究，本文只是初步習作，除了還要進一步探討為政立信的學術、現實和實踐意義之外，儒法治理學的研討至少還得面對選舉的意義及其制度的選擇、民本（公利）內涵的確定與實踐、憲政治理制度的規劃、相關法制的研討、古今中外治理案例的研究比論、以及治理人的養成教育等等棘手問題，這是個集體性和長期性的志業，我以為它能否做出傑出的研究，足以吸引一流人才加入，形成延綿廣大的學統，乃關乎中國政治文明的生死存亡，也關乎西方政治文明是否已為唯一獨擅，別人只能邯鄲學步的認定。

- Barro, R. J. 2000. "Rule of Law, Democracy and Economic Performance." in [http://www.heritage.org/research/features/index/ChapterPDFs/2000\\_Chapter\\_2.pdf](http://www.heritage.org/research/features/index/ChapterPDFs/2000_Chapter_2.pdf).  
Last update 20 April 2004.
- Birch, A. H. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London and New York: Routledge.
- Dahl, R. 1998. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale Univ. Press.
- Manin, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- National Academy of Public Administration. 1999. "A Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations for the 21st Century." in [http://71.4.192.38/NAPA/NAPAPubs.nsf/17bc036fe939efd685256951004e37f4/ad5e1d7cfd957b12852568870072b208/\\$FILE/govtrust.pdf](http://71.4.192.38/NAPA/NAPAPubs.nsf/17bc036fe939efd685256951004e37f4/ad5e1d7cfd957b12852568870072b208/$FILE/govtrust.pdf). Last update 22 April 2004.
- Popper, K. 1997. *The Lesson of This Century*. Routledge: London and N.Y..
- Powell, G. B. JR. 2000. *Election as Institutions of Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Manin, B. et al. 1999. eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The European Ombudsman. 2001. "The European Code of Good Administrative Behavior." in [http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code_en.pdf). Last update 22 April 2004.
- Transparency International. 2000. "TI Source Book 2000.": Chapter 4: "The National Integrity System" in <http://www.transparency.org/sourcebook/04.htm>. Last update 22 April 2004.
- Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. N.Y.: Basic Books.

9999 汎亞人力銀行。2004。〈2004 上班族對治安問題意見調查〉。

<http://www.9999.com.tw/PJ/act/p930423/>。2004/05/10。

司法改革基金會。2004。〈觀察監督〉。

<http://www.jrf.org.tw/reform/judgement.htm>。2004/04/30。

《大學》

《中庸》

《左傳·僖公》

《孟子》

《尚書》

《周書》

《荀子》

《後漢書·王充王符仲長統列傳》

《商君書》

《慎子》

《論語》

《墨子》

《韓非子》

《禮記·祭統》

王爾敏。1969。《晚清政治思想史論》。台北：華世。

王曉冬譯（Hernando de Soto 原著）。2001。《資本的秘密》。台北：經濟新潮社。

天下編輯部。2003。〈2004 年國情調查〉。《天下雜誌》289：148-156。

牟宗三。1980。《政道與治道》。台北：學生。

江宜樺。2001。《自由民主的理路》。台北：聯經。

朱雲漢。2004。〈台灣民主發展的困境與挑戰〉。《台灣民主季刊》1，1：143-162。

- 朱雲漢等編。2002。《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》。台北：桂冠。
- 何信全。1996。《儒學與現代民主》。台北：中研院文哲所。
- 呂亞力等編。1998。《民主理論選讀》。台北：唐山。
- 李光耀。2000。《李光耀回憶錄下》。台北：世界。
- 杜維明主編。1997。《儒學發展的宏觀透視》。新加坡一九八八年儒學群英會紀實。台北：世界。
- 林騰鶴。2003。〈新人權不受「胡亂行政」禍害〉。《聯合報》2003/12/10：15。
- 周天璋。1999。《蘇格拉底與孟子的虛擬對話——建構法治理想國》。台北：天下。
- 邱文昌。1999。〈我國建立信用評等制度之規劃與檢討〉。《證交資料月刊》442：1-24。
- 南方朔。2004。《語言之鑰》。台北：大田。
- 侯家駒。1983。《先秦儒家自由經濟思想》。台北：聯經。
- 俞可平編。2000。《治理與善治》。北京：社會科學文獻出版社。
- 施能傑。2003。〈建立公共服務倫理規範——以 OCED 的標竿經驗〉。《倡廉反貪與行政透明》學術研討會論文集。台北：政大公共行政暨企業管理教育中心。
- 高德源譯 ( Lijphart, A. 原著 )。2001。《民主類型——三十六個現代民主國家的政府類型與表現》。台北：桂冠。
- 徐復觀。1979。《儒家政治思想與自由民主人權》。台北：八十年代。
- 陳介玄。1997。〈香港的法治文明〉。高承恕、陳介玄主編。《香港：文明的延續與斷裂？》。台北：聯經。
- 張文亮。1999。《法拉第的故事》。台北：文經社。
- 張福建。1999。〈北美立憲前後「代表理念」的爭議：一個革式的轉折〉。《政治科學論叢》10：113-130。

- 張君勱。1986。《中國專制君主政制之評議》。台北：弘文館。
- 許國賢。1997。《倫理政治論》。台北：桂冠。
- 許雅棠。1999。〈釋西式選舉〉。《東吳政治學報》10：219-229。
- 許雅棠。2001。〈常道——《論語》政治思想試說〉。《東吳政治學報》13：175-223。
- 許雅棠。2003。〈近代中國民主思想的兩點觀察〉。曾建元主編《東亞自由化、民主化與區域和平》。台北：唐山。
- 郭秋永。2001。《當前三大民主理論》。台北：聯經。
- 郭敏華。1999。《債信評等》。台北：智勝文化。
- 梁漱溟。1982。《中國文化要義》。台北：里仁。
- 黃孝如譯 ( Onora O'Neill 原著 )。2004。《我們為什麼不再信任》。台北：早安財經文化。
- 黃榮護。2003。〈從公共事務管理觀點論肅貪防腐之功能：以香港廉政公署社區關係處為例〉。《倡廉反貪與行政透明》學術研討會論文集。台北：政大公共行政暨企業管理教育中心。
- 。1955。《政治論叢》。台北：正中。
- 詹康。2002。〈二十世紀後期中美儒學的正統異端論述〉。《國立政治大學歷史學報》19：221-257。
- 趙剛。1998。《告別妬恨：民主危機與出路的探索》。台北：唐山。
- 蔣慶。1995。《公羊學引論》。遼寧教育出版社。
- 蔣慶。2003。《政治儒學》。北京：三聯。
- 劉憶如等。2001。〈由國際主權信用評等現況論我國信用展望〉。  
<http://www.tse.com.tw/plan/essay/465/Lee.htm>。2004/11/04。
- 盧雲昆編選。1996。《社會劇變與規範重建：嚴復文選》。上海：上海遠東。
- 錢穆。1966。《國史新論》。出版地不詳。
- 錢穆。1996。《政學私言》。台北：商務。
- 錢永祥編譯 ( Weber, M. 原著 )。1985。《學術與政治》。台北：允晨。

瞿同祖。1984。《中國法律與中國社會》。台北：里仁。

儲 蓉。1999。〈對發展信用評等應有的態與做法〉。《經濟情勢暨評論季刊》5, 1 : 57-74。

韓文正譯 ( R. W. Giuliani )。2002。《決策時刻》。台北：大塊文化。

## **On Governing Responsibility: Confucianism-Legalism' Ideas of `Governing in the Democratic Era**

Ya-Tang Hsu<sup>\*</sup>

From the Imperial age to the Democratic age, the laurel of Chinese traditional political thoughts has been dying out to be looked as outdated antique or even harmful article. Although there are some doubts about it, intellectuals seldom take it seriously now. This article proposes two thinking modes of governing responsibility: “the duty dimension of responsibility” and “the power dimension of responsibility”. The former originated from the ancient China, and the latter from the West. Although the power dimension of responsibility dominates the thinking mode in modern times, the discussions of the thoughts of R.A. Dahl and M. Weber make us understand that the responsibilities of governing may dissolve into nothing in the procedure of elections, become confused in the endless disputes or decided by the personal believes of the power holder. These may be the reasons that the discipline of political science is looked upon importantly but not respectfully. In order to defend the thesis that there are definite demands to force the power holder to be responsible to his governing behaviors, I take the “governing to win the public trust” in the ancient thinking modes of Confucianism-Legalism' governing thinking as representative of “the duty dimension of responsibility”, and introducing the thesis of “governing realities and behaviors are more important than the political documents and institutions” of Pu

---

\* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University.

Sheua-Fong as its modern edition. Lastly, I illustrate three kinds of positive evidence to support that the Confucianism-Legalism' insights about the "governing to win the public trust" are still influential around the real world. If this article is somewhat persuasive, the Chinese traditional political thoughts may then not be really outdated, and may not be looked harmful to the democracy.

**Key words:** the duty dimension of responsibility, the power dimension of responsibility, rule by law and rule of law, governing realities and behaviors are more important than the political documents and institutions