

由民本思想的落實與發展論政府組織的分工原則

黃春興·干學平* 國立清華大學經濟學系/ 1995/2

本文收於：錢永祥、戴華(編)，《哲學與公共規範》，台北：中央研究院人文社會科學研究專書(34)，163-200頁，1995年4月。

摘要

儒家學者們長期在君權政體下思考最佳形式的政府組織。首先，他們相信聖王以德治國，風行草偃，則天下自然「頌聲作矣」。然而，私有財產制的興起拉遠了君王與百姓間由物質所聯繫的關係，從而影響到德治制度的效果。君王於是僱用官吏以輔治天下，吏治也就成了君權政體下的新問題。宋代李觀認為政府減少吏治弊端的最好制度是在分職之後，採行考核制度，而非監督制度。清初顧炎武提出地方分權主張，允許地方官吏依其意志施政，可惜仍未放棄官吏必須就其結果向君王負責的傳統主張，但其距分工原則的組織設計只差一步之遙。本文順著這條路子，以傳統民本思想為中心、以民主政體的引進為前提、在顧炎武的分權原則基礎上推演在「四萬萬個皇帝」結合下的政府組織。本文推演得到的政府組織形式為：在院與院之間採行分工原則，沒有制衡；各院對其內各局採行分職、考核。此一政府組織不同於西方三權憲法傳統的形式，也不同於我國五權憲法的政府形式。

* 兩位作者現職都是國立清華大學經濟系副教授。作者感謝石元康、朱堅章、錢永祥、戴華、劉笑愁、鄭曉時等先進在「第一屆哲學與公共規範研討會」上提供的寶貴意見、本校同仁張維安、劉人鵬的指正、以及兩位評審的評論和建議。當然，任何的錯誤與問題仍應由本文作者負責。

由民本思想的落實與發展論政府組織的分工原則

壹、前言

「民本思想的落實與發展」和「政府組織的分工原則」是兩個可以獨立探討的大問題。本文的主要目的，是想藉著我國自五四運動以來對民主的渴望為橋樑，將這兩個大問題連接起來。本文論的重點在於說明：政府組織的分工原則可以是我國傳統民本思想在歷史發展中的邏輯產物；或者說，只要接受西方現代的民主概念，我們亦能自傳統的民本思想中推演¹出來與民主政體相容、強調分工原則的政府組織。在推演之前，我們確實是在懵懵懂懂的功利前提下發覺到傳統文化對民主概念的需要；在推演之時，我們則緊緊地握住我們所想要、所認識的民主概念。在本文的推演過程中，我們並不打算借用西方其他文化基素或概念。當然，這並不是說我國傳統的民本思想已具有極豐富的內涵，而是認為：民主概念雖是我國必須向外吸收的文化基素，但是我們不必過度強調這些外接過程的複雜性。這理由有二：首先，民主既已成爲或相信它會成爲流行思潮，假以時日，它有很高的概率會被人們普遍接受並成爲其生活的一部份。其次，人們對外來文化要素的接納方式都是先從表面與個人的直覺性解釋下手，然後再以其習慣的方式去消化、調整、與融合

¹ 「推演」一詞是否使用得恰當是值得再討論。本文採用此詞的目的主要在於區別「學習」或「模仿」等字。學習一詞有「學不像就是錯誤」與「應該亦步亦趨」等含意；模仿一詞則有「文化沙拉」的輕浮味道。「推演」的含義可以用以下的典故來比喻推演：1895年馬諦斯在畫廊中「看到」塞尙的畫《三個浴者》之後，頓時「了悟」追求藝術的方向。然而，馬諦斯並非塞尙，在個人不同的成長背景與探索經驗下，他所「開出」的「野獸派」與塞尙畫風已極不相同。若返回到民主問題，此比喻變成了：清末以來，中國在東西接觸中「看到」西方民主與科學的成就，頓時「了悟」發展的方向。然而，中國並非西方，在民族不同的文化背景下，中國所將「開出」的「民主」內容未必會全同於西方。

它。在此接納過程中，不管知識份子的觀點與企圖為何，人們終會設法將這兩種文化體系的部份要素圓滑地結合起來²。

本文將以「政府組織的設計原則」作為上述文化推演的一個例子來討論。事實上，我國傳統思想中並不乏關於政府組織設計的想法，同樣地，對於分工原則也並不陌生，但這兩項基素並未曾在我國歷史上結合成「分工原則的政府組織」這樣的新基素。本文將指出：這一新基素是要配合民主概念的引進後才可能出現，而且它可以順著民本思想推演出來。更重要地，西方現行的政府組織並非採行分工原則，而是採行「三權分立並制衡」的原則。這也就是說，在了解到對西方某一文化概念的需要後，我們若採推演而非植入的方式，從傳統民本思想出發所推出的民主政體的政府組織原則是分工，而不是三權分立並制衡。其差別在於採行分工原則的政府組織並不需要有制衡機制的設計。

為什麼本文會選上以政府組織為例呢？主要的理由是：在傳統的聖王教化思想未改變前，百姓的生活型態與福祉深受國君與政府作為的影響。然而，兩者相較，與其期盼出個聖王賢君，還不如好好地規劃政府組織。《周禮·天官》上說：「設官分職，以為民極，...以佐王均邦國」。政府裡的百官是要輔佐國君治理國家，良好的政府組織可以讓百官盡力報效國君以成就國治民安的理想。故，政府組織設計與運作一直是我國傳統學者所真切關懷的問題³。其次，政府組織是傳統儒家禮學討論的主要內容之一。錢穆 (1982:147) 說：「禮之傳世，在上則為典章制

² 本文不擬討論兩套文化體系是否能無瑕地合併或結合的問題。我們認為當一套文化體系企圖從另一套體系吸取其部份的概念或制度後，必然地要經歷過一段不算短的時間去消化、調整、與融合。因此，不同文化體系的結合對我們而言並不是「能不能」、或「要不要」、或「可不可」的問題，而是「如何結合」的問題。更進一步說，即使我們能在邏輯上很嚴謹地規劃出兩文化的結合方式，並不表示此它們若依我們建議的方式結合，就會產生我們預期的效果。相反地，即使我們要刻意排斥兩文化的結合，也並不表示它們就因此會被長期隔離。然而，在它們的自然結合過程中，如果學者們能尋找到兩文化的會通點，則不但有助於它們結合的速度，更能化解一些反彈的壓力。當然，會通點的尋找只能建立在最低層的理想，其後的消化、調整、與提升則純賴該民族的實踐。

³ 錢穆 (1990:1) 說：「儒家的抱負，一向著重修齊治平。要研究中國傳統文化，絕不該忽略中國傳統政治」。他所稱的傳統政治泛指著經濟制度、賦稅制度、考試制度、與兵役制度等，也就是政府組織的總稱。

度，在下則為風俗教化」，故禮學包含了一切心性之學以外的所有學問範疇。換以現代的話說，禮學就幾乎等於整個的社會科學，它包括了政治學、經濟學、教育學、與社會學等。在古籍上，禮學的內容是包含《儀禮》、《周禮》、與《禮記》三部份，其中的《周禮》是以討論政府組織為主。但由於傳統儒家多視《儀禮》為本經，而《大學》又以修身齊家為治國平天下之本，以致歷代儒家重視《周禮》者並不多⁴；只有在國破族危之際，才會認真地討論它⁵。從先秦到清末，禮學也還算是儒家的一項傳統，只是它不像心性之學的具有連續性，它的傳承是斷斷續續的⁶。本文發現：當「政府組織的設計」加入禮學之後，民本思想與政府組織間的接連關係便浮現出來。由於傳統的民本思想是要經由禮學去落實的，於是，當我們進一步擴充民本思想的範疇以容納民主概念後，禮學的內容也就相對地擴充，而這擴充的部份正是政府組織的設計。

傳統禮學與民本思想都以百姓的生計與福祉為關懷，其終極目標都在於實現一個「頌聲作矣」的社會⁷。如果我們把百姓福祉比擬為兩人合作農耕的產出、把

4 如朱熹，他曾說道：「《周禮》自是一書。《儀禮》，禮之根本；而《禮記》，乃其枝葉。...今欲定作一書，先以儀禮篇目於前，而附禮記於後」（《朱子語錄·卷八四》）。錢穆在《朱子之禮學》中稱朱熹晚年以未完成禮書之修編為憾（1982:140），但從引句則可看出朱熹僅想重修《儀禮》而已。

5 宋代、明末、與清末的國勢衰微都曾喚起學者對禮學的再認識。宋代李覯、陳亮、葉適等儒家學者都曾在批判當時理學弊端之後，企圖以傳統禮學的事功思想去重開漢唐盛世。然而，他們的抱負卻因被歸入為功利派而遭到漠視。明末顧炎武、黃宗羲、王夫之等近代啓蒙學者，也強調經世之業、重視政府組織的改良與重建問題，以免「當報國之日，則蒙然張口，如坐雲霧」（黃宗羲語）。清末西方科技武力的入侵，使中國面臨亡國滅種危機，如嚴復、譚嗣同、梁啟超等也以傳統禮學的發展為延續中華文化之途。

6 這樣說是有語病的。我們知道，傳統中國的教育與文化傳承工作，一半是政府的官學在做，一半賴民間的私學在做。當官學強調心性之學時，部分的私學卻是仍然延續著其學派的傳統。因此，「斷斷續續」是就成為「顯學」的現象而言的。

7 「頌聲作矣」一詞出自《春秋公羊傳》之「魯宣公十五年·初稅畝」條。宋李覯對《春秋公羊傳》似乎沒有好感，他曾嚴辭批評東漢何休對「頌聲作矣」四字的「六經皆注我」式的擴大解釋。但此並不影響我們把「頌聲作矣」視為傳統禮學的終極目標。何休的註是來自對孟子之「王道」思想的發揮。徐復觀(1981:223)認為孟子的王道思想是傳統德治思想的發展，而他所說的德治思想也就是本文未加以擴充之前的「禮學」內容。

政府組織比擬為兩人的生產合作的一種方式，那麼，禮學便可以解釋為是在尋找兩人間的最佳生產合作方式的學問。譬如兩人在耕牛時代的最佳合作方式絕對不同於在耕耘機時代的最佳合作方式，禮學既以關懷百姓的福祉為實質內容，它便應能比較百姓生活在耕牛與耕耘機兩時代的相對福祉。如果百姓生活在耕耘機時代的福祉較高，禮學的探索便應具有把我們由耕牛時代推向耕耘機時代的潛在動力⁸。姑且不論傳統儒家之心性之學或未開花的禮學是否真的缺欠此一能推動變革之潛在動力，我們可以肯定：即使它們具此潛在動力，仍未保證會有一定的變革出現⁹。如果以耕牛時代比擬君權政體時代，以耕耘機時代比擬民主政體時代，此政治思想的轉變，除了禮學的探索本身要具有推動變革之潛在動力外，更要有歷史機緣的配合。因此，牟宗三 (1987:203) 雖然肯定宋代李覯、陳亮、葉適等人「對有宋一代立國之格局，皆言之真切，而中肯要」，但也只能遺憾「其言論乃處于局中之言論，不能不順宋朝之皇統而為言，對於家天下之政體亦無意反省及之」。但他認為我國到了明末時是一個政體思想變革的機緣，因為顧炎武、黃宗羲、王夫之諸人「其處境則是斷潢絕港。明已亡矣，無可救矣。新來之滿清是其仇視之對象，...故其述以往乃是反省的、批判的，...即家天下之私為一切非法惡果癥結之所在」（牟宗三，1987:202）。然而，顧、黃、王諸人雖深知家天下之惡，但在我國歷史經驗中，他們所能找到用以替代君權政體的也只有三代的封建政體而已。一直等到西學大量東進之後，中國才發現民主政體是可能的更佳選擇。

因此，我國傳統（儒家）學者在西學傳進之前，是長期在君權政體的歷史性限制條件下思考禮學的內容以及政府組織的最佳形式。他們的成就是完成了民本思想、德治制度、與君權政體的大結合。對當代的學者而言，這個穩固、僵硬的結合

⁸ 科學具有能推動變革之潛在動力，民主則是一種具有能推動變革之潛在動力的制度。牟宗三（1993）認為新儒家已完成「從哲學上疏通其通路」，即是宣稱新儒家已把這動力灌入傳統的文化裡。

⁹ 譬如努力不懈地進行科學實驗，也只是獲得突破性發現的必要條件，而非充分條件。突破性的發現除具足必要條件外，還要有機緣的配合。只是實驗的次數愈多，獲得突破的可能性愈大罷了。一國的政體要由君權轉為民主，除了傳統文化必須具足變革的必要條件外，也還是需要一些機緣的配合。

則是必須先打破的，如此西方的民主思想才能順利融入。近百年以來，先輩學者們已明確地區分了民本思想與民主思想之不同、證明了民主¹⁰的必須引進是中國傳統文化重生與發展的必要條件、更又疏通了哲學上開往民主的道路；於是，留下來不容遲滯的工作自然地是如何把民主融入傳統禮學的工作了。然而，如何才能能在貓的脖子上掛個鈴子？要如何才能把西方的民主傳統嫁接於我國的文化傳統中？明顯地，如果我們不從制度設計上著手而僅呼籲民主精神的建立，便無異是重回強調道德與教化的老路子¹¹。

傳統與文化都是經過長期發展而形成的。故除了能在整個文化的發展脈絡中找到適宜的接榫處外，用「迫不及待的心情」¹²去引介西方文化的概念很難有成功的可能。就如前述，本文將以調整禮學中的政府組織做為推演民主概念的接榫處，因此，我們便得重新思索民本思想與德治思想落實在君權政體政府組織的結合過程。故，本文第二節將討論漢初儒家學者在相信聖王教化的效果下是如何將民本思想發展為小政府的德治制度。本文將採經濟學的分析方法，假設個人的行為都出於「自為」的動機¹³。若假設百姓是自為的，則在邏輯上，百姓未必都會在德治制度下接受君王的感化而成了堯舜。本文發現：當德治由思想轉為制度後，其成效有賴於君王以透過物質所表示的關愛去誘使百姓選擇順從與辛勤工作。然而，私有財產制的興起卻拉遠了君王與百姓間由物質所聯繫起來的關係，

¹⁰ 學者強調的是民主與科學兩者，但本文將只討論民主一項。

¹¹ 林毓生 (1994) 曾就「道德說教何以不能解決當前的文化困境」提出他的Polanyi-Hayek式的見解。他認為個人「如何做的知識」是根據於他自己發現、願意遵從、卻無法明說的法則，而無法來自言教。

¹² 這是林毓生 (1983:26) 的用詞。林毓生為糾正清末以來知識份子這種迫不及待的態度而提出「比慢精神」。當然，比慢未必是重建文化的充分條件或必要條件，但此種態度讓我們有較多重複思索新見解的機會。

¹³ 現行經濟學家是流行使用「自利」或「利己」等詞，而不是「自為」。語意上，「自利」也只意謂「為自己打算」而已，故墨子會嚴肅地區分「自利」為「虧人自利」與「利己利人」兩種。然而，在孟子的「義利辨」之後，國人似乎不願看到「利」或「自利」等字。因此，我們採用了慎子與荀子都使用的「自為」一詞，其實，就我們所知，亞當史密斯在《國富論》使用的是「自愛」(self-love)。因此，我們覺得使用「自為」一詞會較「自利」或「利己」等詞好一些。

並從而影響到德治制度運作的效果。在第三節，本文接著討論君王在無法以德治制度去實現頌聲作矣的社會後，是如何開始大量僱用官吏以輔治天下。其次，假設官員也是自為的，即使君王有意行使仁政，他們也未必會主動配合。吏治也就變成了君權政體下要落實民本思想的主要問題。此時的政府組織設計便不能只顧到要推行仁政，更要減少吏治弊端。本文發現宋代李覲認為政府減少吏治弊端的最好制度是在分職、設官、授權之後，採行定時定量的官吏考核制度；他不認為監督制度會較考核制度為佳。第四節亦將指出考核制度優於監督制度的看法《周禮》即已提出。改變政府組織以落實民本思想於吏治的想法，在清初有了重要發展。第五節便討論顧炎武是如何在深悟家天下政體的弊害後提出地方分權的主張。地方分權是接近分工概念的政府組織原則。他認為分權制度最能強化國力以對抗外族，也是利用君臣私心去完就君臣合作的制度。至此，傳統禮學在君權政體下落實民本思想的努力已推到了極致。然而，分權畢竟不是分工。在分工原則下，各地方政府是可以依其意願下決策；這與君權政體相違背。換言之，只有引進民主思想並廢除君權，分工原則下的政府組織才可能推演出來。第六節將就此討論本文如何在不離開民本思想的大前提下，將政府組織原則由分職推展到分工。在最後一節的結論中，我們將指出：分工原則下的政府組織並不同於三權分立的政府組織，也不同於五權憲法的政府組織。

貳、 德治制度的形成

首先，我們回顧在君權政體下儒家學者們對理想政府組織持何種看法？本節將以宋代李覲對《周禮》的解釋為代表來討論。《周禮》是一部爭議性甚大的書，一則是對它的真偽的爭議，再者是對它屬儒或屬法的爭議。類似地，李覲對《周禮》的鍾愛、對《孟子》的不喜、執著於事功論等態度，都使他不曾被傳統

儒家所接納。然而，若撇開這些爭議或偏見，儒家著作中的確是找不到一本在討論實際政治上比《周禮》更具影響力的著作；同樣地，歷代學者對《周禮》的重視程度與闡揚的功夫又以李觀最為深入¹⁴。

在君權政體下，「普天王土，率土王臣」（《周禮致太平論·內治第五》），全國財物的產權都屬於帝王之家。至於百姓是否亦如奴隸一般被視為帝王的財物？從「君君臣臣，父父子子」的倫理結構上看，儒家所強調的是類似父子的關係，而非人與物的關係，故李觀也說道：

君者，親也；民者，子也。（《安民策·第七》）

因此，我們認為：視民如子是儒家民本思想的真實含義。在子女長大自立之前，雙親有義務扶養他們；相對地，君王對百姓也負有「養的義務」。對此，李觀也說：「立君者，天也；養民者，君也」（《安民策·第一》）。

然而，就如父母對子女負有養、教雙重責任，君王對百姓除了負有養的義務外，也還負有「教的義務」。他說道：

古先哲王皆孳孳焉以安民為務也。所謂安者，非徒飲之、食之、治之、令之而已也，必先教化焉。（《安民策·第一》）

在這句話裡，李觀是視「教化」為先於「飲之、食之、治之、令之」的工作。若暫不論「治之、令之」，何以君王對百姓的教化工作是先於「飲之、食之」的扶養工作？這得由儒家學者以父子關係去比擬君王與百姓的關係所遇著的困難談起。

當儒家學者視社會與家庭為同一結構¹⁵時，他便必須解決這兩組織所存在的差異問題。首先，子女在具有生產能力之前，他們需要父母的扶養與教育；但被

¹⁴ 錢穆 (1993:154) 認為不妨將《周禮》認為是一部「成文大憲章」。他又以為唐以降至清的政治，大略是依照該書之規定推行。

¹⁵ 當我們說儒家學者視社會與家庭為「同一結構」時，不僅是說他們把整個社會關係與社會生活用家庭關係與家庭生活去比擬或比喻，且認為他們希望把在家庭內能較輕易建立的結構也整個搬到社會去用。這其中的原因可能是在傳統儒家心中未曾有過像「社會」這樣的辭彙，他們認識的或許只是一個比家庭內人數更多、關係更複雜、利益衝突更大的統治集團。

比擬為「子民」¹⁶的百姓只要給于耕田與耕種技術，便能自力謀生。由於全國土地均為君王所有，養民工作表現便是「授民以田」或「租田與民」等政策；至於教民工作，則是教導百姓生存與生活的技能。李觀說道：

人之始生，饑渴存乎內，寒暑交乎外。饑渴寒暑，生民之大患也。食草木之實、鳥獸之肉、茹其毛而飲其血，不足以養口腹也。被髮衣皮，不足以稱肌體也。聖王有作，於是因土地之宜以殖百穀，因水火之利以為炮燔烹炙。治其犬豕牛羊及醬酒醴醋，以為飲食；藝麻為布，繰絲為帛，乙為衣服。...取材於山，取土於地，以為宮室。...
范金斷木，或為陶瓦，以為器皿。（《禮論·第一》）

儒家為了使君王也負有如父教子的工作，逐假設一切重要的發明、發現都出於「聖王」¹⁷；然後，「聖王」在將這些生活與生存技術教導給子民。總之，在儒家的「君父-子民」體系裡，君王是以田地養民、並以生活與生存技術教民。

其次，子女終會長大獨立。若反映到君父-子民體系，則隱指子民在學會生活與生存技術之後，終將有不再需要君王的一日。邏輯上這是要否定君權政體的持續性。因此，儒家學者必須找到子民永遠需要君王教化、無法脫離聖王獨立生活的理由。如果我們仔細比較家庭與社會的內部關係，將可得知：社會是由無血緣關係的個別家庭或個人所組成，其中人與人之間的互信互愛情愆遠弱於家庭，而利益衝突的機會與規模則大得多。社會存在著比家庭遠為嚴重的人際衝突。這些衝突若不設法解決，則人與人之間便無從發生合作。合作不能出現，社會也就

¹⁶ 「子民」一詞借自熊秉元 (1992)，用以區別個別百姓在君權政體與在民主政體下的不同地位，在民主政體下的個人常被稱為「公民」。

¹⁷ 謝善元 (1991:103) 很仔細地指出在李觀的文集裡，「聖人」與「聖王」是常互換使用。他更引《韓非子·五蠹》所提的「有聖人作，構木為巢以必群害，而民悅之，使王天下」，而指出：「《韓非子》一書的作者小心翼翼地、明明白白地指出了第一個『聖王』的來源以及性質」。如果他是對的話，「聖王」就非原始儒家的概念。但自秦以法家統一中國及漢襲秦制以後，儒家的政治思想雜有道、法之說已成定論。因此，當本文在關懷兩千年來的傳統（儒家）思想時，我們仍視「聖王」為一個已經發展完成的儒家概念。

難以存在。然而，人際間的這些衝突不會因百姓學會生活與生存技術而消失或減弱。因此，即使是成年百姓也需要君王以道德、規範、法律、或制度去解決這些人際衝突。李觀在說過百姓需要聖王教導各種生活與生存技術後，又緊接著說：

夫婦不正，則男女無別；父子不親，則人無本；長幼不分，則強弱相犯。於是，爲之婚姻，以正夫婦；爲之左右奉養，以親父子；爲之伯仲叔季，以分長幼。君臣不辨，則事無統；上下不列，則群黨爭。於是，爲之朝覲會同，以辨君臣；爲之公、卿大夫、士、庶人，以列上下。人之心不學則懵，於是爲之庠序講習，以立師友。人之道不接則離，於是爲之宴享苞苴，以交賓客。...以奉死喪。...以脩祭祀。豐殺有等，疏數有度。貴有常奉，賤有常守。賢者不敢過，不肖者不敢不及。此禮之大本也。（《禮論·第一》）

他將聖王的這些工作總括爲「禮」。禮的前半段是關於生活與生存技術的教導，百姓學過即會、成年即能熟悉操作；但禮的後半段是關於人際衝突的解決與避免，它並不會隨百姓的成年而消失。於是，子女長大可以獨立¹⁸，但百姓卻不能一日無君。

李觀在說完禮的內容之後，總括道：「聖人之治天下國家，脩身正心，無他，一於禮而已矣」（《禮論·第一》）。也就是說：君王應由「脩身正心」去落實禮，以完成治天下國家的工作。這種以「脩身正心」爲手段的治國策略即是德治。德治不僅是一種思想，更是一種制度，這是我們宜注意的。歷史上，儒家學者自孟子以降多視「井田制度」爲君王養民的最佳政策；而視「德治制度」爲君王教化百姓的最佳策略。由於採行德治制度，故而「教」變成了「教化」。早期許多儒家是相信君王只要行德治教化，則連「治之、令之」等手段都可不必。他

¹⁸ 「子女長大可以獨立」是就「能力」上而言的。傳統社會爲了加強君臣與父子關係的同構性，甚至於限制成年子女的各種獨立權利。

們相信德治，廣義上包括「孝治」¹⁹，可以利用人類會學習倣效的本能，由開啓百姓善良的一面去建立一個人人都是完全人格的社會。孔子也說過：「君子之德，風；小人之德，草。草上之風必偃」（《論語·顏淵》）。他們相信君王只要行德治，且能持之以久，則「人日徙善遠罪而不自知」（《安民策·第一》），天下自然頌聲作矣。

然而，德治既是一種制度，便有它的運作機制與預期的功效。那麼，推行德治制度是否真能使社會歸於治？這一問題令我們聯想到經濟學家貝克(G. Becker, 1981)所證明的「自爲兒定理」：

在一個父權家庭裡，當父對子的愛足夠強烈而且其工作所得遠高於子的工作所得時，自私的子也會盡力工作以增加家庭總所得²⁰。

此定理支持了傳統德治制度，並明白地指出了德治制度要能成功的條件：「只要父愛夠深」。因此，父不必擔心子會虧人自利，也不必費心去設計各種制度或處罰以誘導子自利利人；他所需要是反省自己對子的愛夠不夠深而已。自爲兒定理假設了父權家庭的環境，此正好類比於君權政體的環境。如果儒家把社會視爲與

¹⁹ 徐復觀 (1981:163) 認爲是孟子將強調父子關係的孝道擴大到君臣關係，而給後世帶來不良的影響。他又說：「一直到荀子爲止，先秦儒家中，沒有孝治思想」(1981:167)。由於荀子在孟子後，可知他亦不認爲孟子具有孝治思想。在他看來，「把父子關係的孝道，偷盜暈臣關係上去，...助長專制」(1981:176) 是始於西漢武帝末、昭帝時的僞作《孝經》一書。

²⁰ 貝克考慮一個由一父一子組成的父權家庭：父子都有工作能力，但兩人的工作所得全交由父分配。假設父不僅關心自己的消費也關心子的消費，但子只關心自己的消費並不關心父的消費。在子的所得不受父支配時，他的所得等於消費。但在父支配消費之下，子的工作所得必須全數繳出，而其數量也未必等於父將分給他的消費量。不論子的工作多少，他的消費量都是由父從家庭所得中分配出來的。子能決定賺得多少工作所得，但不能決定消費量的多寡。由於消費的邊際效用遞減，如果父的所得夠大而且對子的關愛夠大，他將所得多分配給子所獲得的邊際效用將高過他將所得用於自己消費的邊際效用。於是，父不僅會把子交給他的所得全部再分配給子外，更會將自己所得的部分送給子。子在知道自己的工作所得終會再回到自己時，他便會盡力工作。

家庭同一結構，並將君主比擬為君父，我們就容易以自為兒定理的觀點去瞭解傳統上儒家為何會要求君主以德治制度去追求國家的富強安樂了²¹。

但如前述，歷代君王是被要求去養民的。養與教既是君王的兩項基本職責，那麼，教化又何必一定要被說成與物質無關的純道德性工作？就自為兒定理而言，父是以所得的再支配為誘因而誘使子亦努力工作。如果我們將君王的教與養兩工作結合，並改述於下：君王要求百姓交出全部產出，然後君王再分配給百姓。這樣的社會接近我國傳說中的「公田公作」社會；或者更鬆一點，成年授田、年老還田的「井田制」社會也可算是這種社會。於是，自為兒定理不就是說：只要君王愛民之心夠深，則百姓便會辛勤工作嗎？透過與養民工作的結合，德治不是真能治國嗎？

當全國所有財物都歸屬君王時，君王以德治國的成功概率是相當高的。但如果百姓擁有私產且其比例不小時，自為的百姓很可能便會以私產的經營為先，而不在意君主之愛對財物再分配的影響。此時若再強調德治，便只剩下道德感化的有限效果。對於「德治要與養民工作結合而且不能讓民自養」的結論，李觀似乎也有相當程度的瞭解。他曾說過：

周之制其仁矣乎！八家九頃，以足其食；五畝樹桑，以為其衣。媒氏以時其婚姻，庠塾以賢其子弟。疾傷有醫，賣賣有平，管微司隱，王心察察。嗚呼！秦漢之國亦嘗有意於是乎？乃知古之天下，君養民也；後之天下，民自養也。（《潛書·九》）

總之，在井田廢、民自養的私有制時代，德治制度已不足以治國；而我們亦不宜以自為兒定理做為實踐德治制度的理論基礎。

參、吏治制度的形成與設計

²¹ 本文明顯地於此反駁視德治制度為「迂腐思想」的論說。當然，德治制度若要實現它的目標是需要滿足一些條件的，但它絕不是教條的、迂腐的思想。

當德治制度已無法落實民本思想後，君王便不得不在「飲之、食之」、與教化之外，再扮起「治之、令之」的責任。李觀統稱這些職責為「安民」，並以「禮學」來總括這些內容。安民工作包括了養、教、與治等內容，而其中的治又包括令與刑。漢代賈誼曾說：「夫禮者，禁於將然之前；而法者，禁於已然之後」（〈治安策〉）。賈誼所說的「禮」，接近於禮學前段的「教」；而他所說的「法」，則是禮學後段的「治」。漢初儒家學者已認識到要建立「頌聲作矣」的社會便不宜再讓禮與法對立，以免陷君王於二擇一的困境；宋代儒家學者則已完成兩者的融合工作，並解除傳統儒家在治國大政上行「陰法陽儒」的尷尬²²。

在「養民、教民」的德治階段，君王作為一如草上風，風動草偃，故政府職責接近於無為²³。但進入「治民、令民」的階段後，天下至廣已非君王一人所能獨治，千萬子民也非帝王一人所能獨育。君王便需要一個政府組織來輔助他安民的工作。李觀也說：

吏者，其乳保也。親不能自育其子，育之者乳保也；君不能自治其民，治之者官吏也。（《安民策·第七》）

李觀所稱的「官吏」或「吏」²⁴便是本文要討論的「政府組織」。當君王與百姓之間出現官吏後，君父-子民體系變成了「君父-乳保-子民體系」，而君王的職責也由「養民、教民」的德治制度發展到「治民、令民」的安民制度。

²² 這條路是要循荀子的性惡論發展。若改採孟子性善論的邏輯體系，禮學將無法容納刑與罰的內容。這點干學平與黃春興（1991）已有詳細討論，本文不再重複。

²³ 徐復觀亦認為孔子「希望無為而治」（1981:215），但又說孔子主張的無為是「無為而無不為」（218），「並不是完全不做事」（217）。他並以「用人得當」為例，說明君王之所為是在修己和修德方面下手，自然用人就不致有大差錯。因此，他所稱君王的「無為」，應是在「養民、教民」之外，加上「擇人善用」，而不是親自去執行「治民、令民」的工作。但是，如果君王仁慈又賢慧，他又何不親自去執行「治民、令民」的工作，而多此一舉去「擇人善用」，並把「治民、令民」的工作交給官吏？這是矛盾的。因此，只有讓官吏亦行「無為」，扮演「分身之君」的角色。故，君王的無為，應是君王與官吏都行無為，而不是把「治民、令民」的工作推給官吏。

²⁴ 「吏」與「官」在我國的傳統政治架構中扮演不同的角色和運作方式，但由於本文只將社會簡化成「三級」，故將視官與吏兩者為同義。於是，社會的三級便是：擁有主

對這一政府組織的發展過程，李觀只說是「君不能自治其民」的不得已設計。這樣的解釋是無法令我們滿意的。試想：如果君父-子民體系無法實現「頌聲作矣」的社會，君父-乳保-子民體系又是如何去實現？事實上，在德治時代，君王只要愛民之心夠深，則不論是官吏或是百姓都會表現出與他同心的行爲。既然君臣同心（至少在行爲上），臣亦是君。雖然「治之者官吏也」，亦是君也。官吏是分身之君，故君王之設百官是爲了增加百姓與「分身之君」的聯繫，或降低百姓與君王之間的資訊傳遞成本。因此，李觀的「君不能自治其民」只是解釋在德治制度或君父-子民體系下成立政府組織的理由，並未說明爲何需要在安民制度下討論政府組織設計的理由。

就一位有意經營產業的君王而言，君父-乳保-子民體系是君父-子民體系的替代體系，但替代方向並不是固定的、必然的。君王是以能帶來更高的經營效率爲替代的考慮。換言之，這需要新體系具有較佳的預期效果，而且君王又能在低成本下操作它。就預期效果言，君父-子民體系已被證明是無法實現「頌聲作矣」的社會，但君父-乳保-子民體系仍有可能。

至於君父-乳保-子民體系的操作成本如何？當儒家學者考慮由德治制度轉進到安民制度時，他們的思考方式是將安民制度拆分爲：德治與吏治。德治仍如前述，吏治則是新體系所加進來的。「德治」是指君王的教化，儒家學者致力於讓君王相信他對百姓的關愛是有助於其產業的經營；「吏治」是指政府組織的設計，其目的在誘使官吏能依「君王之意」輔佐君王經營其產業。在君權政體下，君主擁有全國財物之產權，他僱用百官、成立政府是爲了要有效率地經營此一大產業。本文假設君王是自爲的，故他會具有經營產業的企圖心。如果德治能順利運作，邏輯上，他便會主動行仁政去關愛百姓。但德治已不再能運作，行仁政已不再是自爲的君主善於經營產業的充分或必要條件。換言之，他可以選擇行仁政，也可以選擇不行仁政，但真正重要的是官吏的任用。然而，自爲的官吏也有

權的君王、受治的百姓、與介於中間扮演乳保角色的官吏。因此，本文將採李觀的稱法，簡稱官吏之治爲「吏治」。

自己的企圖心與判斷力。誰能保證他們會遵照君王的德治目標去做？一般所稱的「吏治弊端」，本文定義為官吏的作為與君王的要求之間的差異²⁵。李觀認為往往「官吏之職，必遠畿疆之外，君之視聽無由及也」（《安民策·第七》），因此，官吏一有機會便「虧下以益上，貪功以求賞，不恤人之困乏；惶惶以言利為先」（《周禮致太平論·國用第八》）。即使是一般「所謂良吏者，多不得其衷焉。不師古道，不觀人情，各是其所是，非其所非而已」（《安民策·第七》）。一旦群吏各行其是，君王的德治目標便難以實現了。換言之，採行君父-乳保-子民體系的操作成本不算低。因此，君王必須加入一些輔助制度以減少吏治弊端，並提升君父-乳保-子民體系，否則還不如採行原有的君父-子民體系。

首先，「選賢才、用能人」是一種可能有效減少吏治弊端的輔助制度。李觀認為：「吏之不才，則窮之、役之、殺之、害之，君雖仁不能幸其民以安也」（《安民策·第七》）。如果君王主張仁政，最好能找到亦主張仁政的為官吏。然而，畢竟「人未易知也。知人則哲，帝堯尤以為難。彼色厲內荏、言行不相顧者，滔滔皆是也」（《周禮致太平論·官人第一》）。由於選材用人所能降低的成本仍屬有限，吏治的中心問題便轉到官吏行為的控制問題。吏治的成本是發生在官吏的行為不符合君王之意上的。若要使官吏的行為符合君王之意，借用賈誼的用辭，便有「禁於將然之前」與「禁於已然之後」兩種。「禁於將然之前」是要官吏在處理政務時，時時都以君王之意為念或事事都符合君王之意。如果君王在用人方面能找到能「時時都以君王之意為念」者為官吏，則自然無吏治弊端存在。其次，君王雖無法看到官吏的心思，他可以採監督制度對官更加以事事、時時的牽制。這種牽制與未授權下的事事、時時向上請示不同。在監督下，官吏雖被充分地授權，但卻是事事、時時地在另一隻眼睛的盯看下工作。君王可以派親

²⁵ 如果君王欲行仁政而官吏不愛民，則官吏的作為與君王的要求之間便有了差異，也就是有吏治弊端的存在。如果君王不欲行仁政而官吏亦不愛民，也不能說官吏的作為會與君王的要求無差異，仍有吏治弊端的存在。因此，本文為了簡化分析而假設儒家學者是要求君王行仁政的。

信去監督群吏的工作。君王如果採行監督，官吏在違背君王德治目標時便會立即被揪出來，因而不會有違背君王之意的行為出現。

如果我們把官吏施政的結果視為吏治的「產出」，而視官吏施政的心態與行為是吏治的「投入」，則「選賢用能」與「監督」都是對吏治的「投入」進行控制的辦法。相對地，君王亦可以採行考核制度的控制方式：在將所有的經營工作分職、設官、授權之後，君王讓官吏自行施政不加干擾，而只是在規定的時限之後，就其職責為限，檢驗官吏的「產出」是否符合君王之意。君王若採行監督，在邏輯上便不需要每月或每歲再進行考核。

於是，君王便面臨該採行監督或考核的選擇。考核是對官吏的「產出」進行檢驗。但在考核之時，「產出」已出現、弊端已造成，君王如欲降低弊端出現的比例，他便得加重懲罰程度以使官員會時時以君王之意為念。如果此一內生化過程有效，則同樣地能使官員在施政之前、之時都會以君王之意為念。就此而論，考核與監督兩制度在意義上是無多大差別，而兩者實際上也無事前與事後，或禁於將然之前與禁於已然之後的差別。兩者的差異只在運作成本方面。

懲罰制度是採行考核制度的成本，他除了需要執行的人員與資源的投入外，更需要投入於判定弊端的人員與資源。若採行監督，理論上是不需要懲罰制度，因君王可以在官吏弊端萌芽之時立即將他停職。然而，君王仍須面對諸如：加倍的人力、親信對忠良的陷害、賢能者不願出仕、政治鬥爭嚴重化等成本。若就此比較，我們誠難定其高下。由於君王的政權必竟要以百姓的能接納為前提，故，百姓的福祉也是君王在選擇制度時考慮的利益因素之一。若就百姓的福祉而論，監督成本則遠大於考核。其理由如下：監督較考核更倚賴人為的判斷，於是，官吏只要營造好人情網路，則任何的監督對他都是似有而實無。李觀便稱：

盡得人邪？徇富貴者，以田野為鄙事；嗜儒雅者，以離俗為清賢。姦賊庸闇，復甚於此。織悉之談，何自入哉？或獄訟不決，經年逮捕；或功役繁興，連頭驅掠。閭里之內，繁費百端。奪其農耕，亂其蠶

織，往往而是也。此非無故，事有可假，法有可誣也。（《安民策·第十》）

要扭轉這些現象，唯有將官吏的權限明確地劃定，將仰賴於人爲判定的監督改爲仰賴於制度性的定時定量的考核。李覲是這樣的盼望著：

恐其群吏濫稅斂萬民，故知此本數，乃鉤考其政令也。...爲之鉤考，雖器械、六畜、山林、川澤必知其數，如此，吏不敢厚斂矣。（《周禮致太平論·國用第八》）

再就制度與組織理論去觀察，我國歷代的科舉制度多少也提供政府對官吏採取考核而非監督的誘因。Famma與Jensen (1983) 便認爲：在公司組織裡，如果下級職員彼此之間的技能、知識等所差不多時，任何職員都容易了解其他職員是否盡心在完成他的職務，也容易評定對方所採行用以解決問題的方式是否正確等。雖然公司或政府在產權上是屬於董事會或爲君王所有，但加入該組織的成員仍會希望該組織的運作能順利。如果公司利潤愈高，成員所分配到的實質所得自然也愈多。他人的摸魚、偷懶、貪污等行爲都是對自己實質所得的侵蝕。因此，藉由職員間的相互監督，可以替代上層管理者另採監督的方式。同樣地，若上層管理者與下層官員之間的技能、知識等亦所差不多，管理者便無須過度關懷官員對問題的解決方式。概言之，經過傳統科舉制度的篩選，入選官員已接近於同質化。於是，在組織設計上便可省略監督所需的成本，而採考核制度。

肆、《周禮》中的考核制度

李覲是藉著對《周禮》的解釋而提出考核優於監督的觀點。《周禮》是儒家討論君權政體下政府組織的文獻。大致而言，它將政府的職責分由六官掌理：天官冢宰執掌天下政務、地官司徒掌理教育財政、春官宗伯掌管禮制、夏官司馬處

理諸侯事務、秋官司寇執行刑法、冬官則與百工生產有關。若去除闕失的冬官與皇室宮內事物外，李觀將《周禮》所述的政府職責重新整理成五部分，並分別做了如下的說明：

利用厚生，爲政之本，節以制度，乃無傷害，述「國用」十六篇。備預不虞，兵不可缺，先王之制，則得其宜，述「軍衛」四篇。刑以防姦，古今通義，爲其用之，有所不至，述「刑禁」六篇。綱紀既立，持之在人，天工其代，非賢罔乂，述「官人」八篇。何以得賢，教學爲先，經世軌俗，能事以畢，述「教道」九篇。（《周禮致太平論·序》）

若改用現代的話說，這五部分是：內政、國防、司法、人事、與教育。我們不必去追究它們與今日政府職能的差異。宜注意的是：李觀對每一部分的說明都分爲兩段，前段說明它的必要性與重要性，而後段則提出該職能在設計、執行上的約束。前面提過，天下廣大非一人所能獨治，故，君主可以分封諸侯共治天下，也可以任用百官以輔治天下。《周禮》中只有夏官司馬掌諸侯事務，餘五官都是在輔佐君王。既然天下非一人所能獨治，「體國經野，設官分職」是極其自然的工作，不值得我們特別討論的。因此，李觀提醒我們：《周禮》之所以要明載各官的職掌，絕不只在於分職、設官、授權，更在於百官職掌明定之後，百姓便可免受官吏越權的侵犯。譬如國用部分，我們不僅要由「利用厚生，爲政之本」去瞭解國用部分乃是政府養民必備的組織，更要在設計該組織或推行其政務時「節以制度，乃無傷害」。同樣地，對軍衛部分的強調「先王之制，則得其宜」或對刑禁部分的強調「爲其用之，有所不至」等都是類似的想法。

《周禮》一書中有不少關於考核的記載，如：「大宰...歲終，則令百官府各正其治，受其會，聽其致事，而詔王廢置。三歲，則大計群吏之治而誅賞之」（《周禮·天官冢宰》）、「宰夫...歲終，則令群吏正歲會。月終，則令正月要。旬終，則令正日成，而以考其治。治不以時舉者，以告而誅之。正歲，則以

法警戒群吏，令脩宮中之職事。書其能者與其良者，而以告于上」（《周禮·天官冢宰》）、「司書...三歲，則大計群吏之治，以知民之財、器械之數，以知田野、夫家、六畜之數，以知山、林、川、澤之數，以逆群吏之政令。凡稅斂，掌事者受法焉」（《周禮·天官冢宰》）。根據這些記載，官吏在執行工作時，並未受到君王的牽制；他們是在工作一段時間後才接受君王的考核。

相對於考核的記載，《周禮》並沒有關於監督的直接記載。雖然，胡寄窗曾(1985:489)指出：「《周禮》現存五官所列出三百多種官職中，只有少數是由一人主管，例如卿一級的職位、六鄉州長以下...。此外，每一官職的主管官員均系至少二人。多者竟達十餘人。」我們卻無法根據此引文去論斷《周禮》這樣的「一職多官」的設計裡是否具有相互監督的含義²⁶。胡寄窗所提到的一職多官的設計並非存在於如卿等一級的職位，而是在次一級的職位。如果一級的官吏未受監督，而僅次一級的官吏受監督，則對次一級的官吏行使監督者應是一級的官吏，而非君王。因此，如果將一級的官吏視為一個未受監督的獨立單位，則我們大致可以說《周禮》對吏治的態度是傾向於考核制度而非監督制度。

伍、分權原則的提出

我國傳統儒家學者限於歷史因緣以致在清初之前其所思盡是君權政體下的政府，並得到「分職-設官-授權-考核」為輔助君王最有效率的政府組織。在歷史發展上，雖然也曾有過例外而行制衡的時期，但大致還是採行上述的分職原則。儒家學者對政府組織設計的突破，是發生在清初顧炎武在反省君權政體之惡之後。這個突破出於對地方分權的主張²⁷。在此之前，政府組織是以分職為原則；分職只是君王對政府工作的指定與分配。李觀稱分職的好處，在君王方面是能獲取

²⁶ 胡寄窗原是以此段敘述去討論周代中有無合議制的問題。

²⁷ 雖然錢穆(1990:15-16)認為漢初政治仍有相當大比例的地方分權，但在秦漢以來兩千年的君權政體下，地方分權的含義已被淡化成封建政體下中央與地方的分職。

「利用厚生，為政之本」的經濟利得，在百姓方面是對官吏「節以制度，乃無傷害」下的生活保障。相對於分職，顧炎武的地方分權主張則進一步允許人性自為的地方百吏，在分職受官之後，更可以依自己的理念行使職權。他說道：

縣令...為田疇，則必治之而勿棄。...於是有效死勿去之守。...非為天子也，為其私也；為其私，所以為天子也。（《郡縣論五》）

官吏既然不必再以君王之心為心，他的作為便沒有上節所稱的「吏治弊端」，有的只是「吏的德治」問題。換言之，在分職設計下，德治與其仁政的大方向由君王決定，分職的官吏只要遵循此大方向執行工作²⁸；在分權制度下，君王則不僅把職務與工作分給官吏，也把執行該職務的大方向交由分職的官吏去決定。由分職到分權，君王的德治工作也分給了官吏。

如果君權政體不變，這一改變是否較原有的分職設計為佳？我們說過分職設計是君權政體下德治與吏治的最高發揮，那麼，分權設計豈不就是「次佳的設計」而已？否則，由分職進入分權的提出必是起於社會有新的需求。這新的社會需求又是什麼？在顧炎武看來，分職的缺點一直到外族力量突起時才開始呈現。除了內政上的利用厚生與吏治清明外，當外族力量突起時，國家的續往圖存是更高的利益。如果不計算此利益，分職是最佳的選擇；若加算此利益，或許分權更佳。因此，他考慮的只是君權政體下分職之弊，而非要廢除君權政體。他建議重回封建制度的本意，也只是要對分職之弊加以修正。只有持此角度，我們才能瞭解他們為何只論述中央與地方的分權，而未論及中央政府組織的分權。

在顧炎武看來，中央政府與地方政府若未能分權，除了將無法強化國力以對抗外族外，歷代學者在分職原則下所主張的考核制度也容易被君王丟棄。他說道：

²⁸ 若以公司組織比擬政府，則德治與吏治可說是對應於公司所有者的的決策控制 (decision control) 與經營管理者的決策管理 (decision management)兩項，見Famma 和 Jensen (1983) 而言，。

今之君人者，盡四海之內爲我郡縣，猶不足也。人人而疑之，事事而制之，科條文簿，日多一日，而又設之監司、設之督撫，以爲如此，守令不得以殘害其民矣。不知有司之官，凜凜焉救過之不給，以得代爲幸，而無肯爲其民興一日之利者。民焉得而不窮，國焉得而不弱？

（《亭林文集·郡縣論一》）

國力強盛是起於君臣的合作，而不是相互猜疑。君臣的利益、理念本不必相同，考核制度則是要求官吏以君王利益爲目標的。在中央政府裡，君王對官員的行動多少會知悉一些，不論是監督制度或是考核制度都容易收到成效。但若官吏不在京城，兩制度便都難收到預期的效果。既然考核與監督都存在致命的危機，則只有整個拋棄分職制度而改採分權制度。顧炎武說道：

尊令長之秩，而予之生財治人之權，罷監司之任，設世官之獎，行辟屬之法。（《亭林文集·郡縣論一》）

「尊令長之秩」一辭已完整地把分權制度下之官吏可以依其個人目標去經營政務的精神表達無遺；而「罷監司之任」便是本節所強調的：分權制度下的政府組織沒有再採行監督的必要。

顧炎武的分權原則除了表現在「尊令長之秩」外，是否還有更深一層的意義？就「非爲天子也，爲其私也」去推敲，顧炎武是主張分權的地方官吏要能依其己意推行政務；再進一步就「爲其私，所以爲天子也」討論，似乎顧炎武已有類似亞當史密斯所稱的「看不見的手」的味道。亞當史密斯認爲在市場機能運作下，人人雖然都只追求他一己的利益，但其結果就有如市場中存在有一隻「看不見的手」在安排一樣，會造成人人都獲得最大的好處。若把「天子」改成「人人」，則顧炎武的話不就成了：「非爲人人也，爲其私也；爲其私，所以爲人人也」。此不就與亞當史密斯的「看不見的手」的分工思想吻合？

我們這樣的解釋並無過度之嫌，理由是我國的先秦學者，如墨子、孟子、荀子等都有過對於「分工」的敘述，這是大家所熟知的。其中荀子把分工緊聯結於市場機能的解釋，則更宜重視：

澤人足乎木，山人足乎魚；農人不斲削，不陶冶，而足械用；工賈不耕田，而足菽粟。（《荀子·王制》）

農夫不砍木製械，怎可能「足械用」？這當然是要以他的菽粟去換取的。在人性性惡的假設下，農夫若想要「足械用」，便得辛勤耕作，以其產出和工賈進行交易。如是不僅他可達成自己「足械用」的目標，也同時使工賈「足菽粟」。故市場是能實現「非爲人人也，爲其私也；爲其私，所以爲人人也」的制度。在荀子看來，分工制度不僅只適用於市場，非市場的地方亦可加以引用：

農分田而耕，賈分貨而販，百工分事而勸，士大夫分職而聽，建國諸侯之君分土而守；三公摠方而議，則天子共已而止。（《荀子·王霸》）

此段中的農「分田而耕」、賈「分貨而販」、百工「分事而勸」等都明顯地是市場分工的概念，因此對士大夫「分職而聽」與建國諸侯之君「分土而守」亦是應由分工的概念去理解而不應僅就字面上的分職兩字去解釋。

分工不同於分職。分職僅是指不同的工作指派給不同的人去做而已，至於如何指派或被指派者如何工作則未提及。於是，在民主政體下的理髮師依其個人的喜愛選擇工作與工作方式，是一種分職；而在君權政體下的官吏接受君王的指派並依循君王的指令施政，也是分職。分工則較分職多一層意義：在分工下，個人除了可以憑其一己目標下決策、工作外，他更不必就其行爲後果向自己以外的其他人負責。上文中，荀子是認爲「士大夫分職而聽」而「天子共已而止」，句中我們並未看見士大夫需要向天子負責的內容。顧炎武則與之有別。

雖然我們說顧炎武使用了與亞當史密斯相同的邏輯敘述，然而，在君權政體下，「天子」畢竟不可以成爲「人人」。一個完整的分工制度，除了允許官吏憑其自由意志下決策、執行工作外，官吏是不必就其行爲後果向任何人負責。如果

官吏不必向天子負責，何以顧炎武還要再強調「爲其私，所以爲天子也」？我們不必猜測此原委，但可以確認：顧炎武提出的分權原則只是介於傳統分職原則與市場分工原則之間的構思。也因此，他在分權制度下仍保留部分的考核制度：「不職者流，貪以敗官者殺」（《亭林文集·郡縣論二》）。

由於我國歷代政府是長期在君權政體下運作，儒家學者們對政府組織的設計自然地停在分職的理念上。顧炎武之能在分職制度下找出「非爲天子也，爲其私也」的分權制度，已是在君權政體下將政府組織的運作效率推到了極致。

小結

讓我們就以上各節所得的結論做個摘要。

- 一、早期儒家學者相信聖王教化的效果。如果君王能以德治國，將如風行草偃，天下自然成就「頌聲作矣」的社會。此時期的禮學所強調的是以君王的仁民愛物爲中心的德治制度。
- 二、人性是自爲的，邏輯上我們便無法把德治制度的成效建立在要百姓個個都能受君王的感化而成堯舜的假設上；相反地，我們推知德治制度的成效有賴於君王以透過物質所表示的關愛，去誘使百姓選擇順從與辛勤工作。然而，私有財產制的興起，拉遠了君王與百姓間由物質所聯繫的關係，從而影響到德治制度運作的效果。
- 三、君王一但無法以德治制度去實現「頌聲作矣」的社會，便只得放棄接近無爲的統治方式，開始大量僱用官吏以輔治天下。於是，德治制度下的小規模政府組織也就膨脹起來。在官員亦是自爲的假設下，即使君王有意行使仁政，官員們卻未必會跟從，吏治也就變成了君權政體下的新問題。政府組織的設計便不能只顧到仁政的推行，也要減少吏治弊端。

四、宋代李覯認為政府減少吏治弊端的最好制度是在分職、設官、授權之後，採行定時定量的考核制度去驗明官吏是否能落實君王的仁政。他不認為監督制度會較考核制度能有更佳的效果。

五、清初顧炎武深悟家天下政體的弊害，提出地方分權的政府組織。他認為分權原則的政府組織最能強化國力以對抗外族。在分權原則下，百吏可以依其理念行使職權，可惜他仍認為天子的目標是官吏行為的最後判準，而失去再由分權原則進入分工原則的機會。

陸、政府組織的分工原則

我們是否能幫顧炎武把他的分權原則推進到分工原則？如上節所述，在分工制度下，官吏除了可以憑其自由意志執行工作外，更不必就其行為後果向任何人負責。如果中央與地方的關係採分工，君王便無法再掌握地方的一切，此無疑地是要瓦解君權政體的。因此，從分權原則進入分工原則的前提在於先放棄傳統的君權政體。在中國的歷史中，由君權政體到民主政體的轉變是民初以後的事。

在進入民主政體後²⁹，傳統禮學政府組織要如何改變去配合分工原則？在君權政體下，全國財物的產權屬於君王，因此，政府組織在設計上只有經營效率上的問題。在民主政體下，全國財物的產權都已分散到個別百姓手裡。如果我們把民主政體建立在每個人都有能力支配他自己的財物的假設上，則民主政體也就等於：個人不能干預他人對其產業的經營。於是，全國人民都成了其產權範圍內的君王，中國便出現了「四萬萬個皇帝」³⁰。在個人的產權範圍內，君、臣、民一體，德治問題與吏治問題都不再存在；然而，此時卻出現「四萬萬個皇帝」的

²⁹ 本文將視由君權政體到民主政體的轉變是出於外在的變化，而不討論「中國何以未曾出現民主？」之類的問題。

³⁰ 「四萬萬個皇帝」是借自孫中山的用詞。

「皇帝結合問題」。以前的吏治問題，在於設計一個能把官吏目標與君王目標不一致的現象降到最低的政府組織；現在的皇帝結合問題，在於設計一個能以最低成本去提供財貨以滿足「四萬萬個皇帝」之目標的政府組織。換言之，在民主政體下之政府組織的設計方向，是在於設法降低四萬萬皇帝結合的成本。對我國文化而言，這是一個歷代儒家學者未曾探討過的問題³¹。

在君權政體下，君王是爲了經營其產業而成立政府，但在民主政體下，「四萬萬個皇帝」又是爲了什麼目的成立政府？如果「一個君王」成立政府、經營產業的目的在於提升他的福祉；則「四萬萬個皇帝」成立政府也必得是爲了提升「個別皇帝」的福祉。政府就如同兩人的棋局、家庭、工廠、或社區等，都是「個別皇帝」爲提升其福祉而與「其他皇帝」結合成的組織，是其成員們爲了分享合作利得所結合成的團體³²。故，政府的產權雖由「一個君王」轉變成「四萬萬個皇帝」，但政府成立的本質卻未曾改變。這樣，當政體由君權轉到民主後，追求百姓福祉的禮學探索，在實質內容上只是需加以擴充而非改變。換言之，我們的工作便是推演一個能配合民主政體的政府組織，以實現「頌聲作矣」的社會。以下，本文將就此觀點去推演政府組織。

每個人都有多重的欲望，如食、衣、住、行、愛、性、休閒、後嗣、治安、安全等，而個人福祉的提升便是來自這些欲望的實現。有些欲望可以憑個人一己之力完成；但若能結合數人之力完成，也許產出會更大、福祉更高。另有一些欲望則非結合數人之力無法實現。人們的結合有時是爲了獲取並分享這些在經濟規模、或規模報酬遞增階段下才存在的利得。然而，這類的解釋並未充分。在人的

³¹ 也許諸皇帝結合問題會與春秋戰國諸侯的結盟問題有關或類似。遺憾地，本文作者對春秋戰國諸侯的結盟問題還在瞭解中。

³² 傳統財政學者在討論政府的存在時，總會歸納出諸如公共財、外部性、或自然壟斷等因素的存在導致市場喪失有效配置資源的機能，並從而認定政府是矯正市場失靈、甚至是替代市場的有效率組織。對此見解，本文不擬進行任何的討論或批評，而只相對地提出與它完全不同見解的制度性解釋。

行為是自為的假設下，若機詐巧作能增加個人的福祉，彼此便可能造成相互的傷害。於是，只論合作帶來的效益是否大於個人獨立所能完成的利益，並不能保證人們會自願的合作；只有當個人所擔憂別人以機詐巧作造成他的損失的可能性會被合理的排除時，他才會自願與他人合作、成立組織。合作不僅要以能產生利得為前提，更要有一套各成員都能接受、並受保障的利得的分享方式³³。任何形式的組織都是依一定的、成員都明瞭並能接受的方式或法則在運作。這些運作的法則包括成員的加入、退出、生產、分享、意見表達、與法則修正等內容。為簡便用詞，我們稱這些法則或內容為該組織成員間的「契約」。

如果契約是談判出來的，則成員便須為談判而付出談判成本；即使契約是長成出來的，契約的執行也需要執行成本。這些都是個人為取得合作利得所需支付的成本。因此，除非個人從合作中分享到的利得大過這些成本，否則他將不會參與此組織。在一些組織，如兩人下棋、旅行團等，當合作之利得直接表現在成員身上而不必進行人為分配時，其成員取得合作利得所需的成本甚低，故而這類組織即使只提供一種產出，其成員亦會為此單一的合作利得而結合。若合作利得不是直接表現在成員身上，合作所涉及到的問題就複雜多了。此時，如果成員取得合作利得所需的成本高過所取得的利得，個人便不會為此單一的合作利得而結合。譬如，若與兩人下棋之合作比較，兩人合作準備晚餐所涉及的問題便較為複雜，如：誰去買菜？誰下廚？煮什麼菜？食物量如何分配？誰收拾殘渣與洗碗？由於有這些問題存在，其合作是較兩人下棋為困難，也因此我們較少看到有兩人只為準備晚餐而結合。

然而，晚餐卻又是每個家庭都能順利生產出來的產出，這又為什麼？我們的解釋是：夫妻兩人並非只為了一項晚餐而結合成家庭；他們是為了晚餐、洗衣

³³ 寇斯（Coase,1937）視政府為一「超級公司」（superfirm）。就以公司或廠商的組織為例。資本家與僱員首先必須共同認識到彼此分別出錢出力的合作生產是有利得的，並事先同意某種利得的分享方式。其次，他們必須確認對方不致侵害自己的利益。為此，雙方可以把工作內容、工作時間、利得的分享方式、利益的保障等內容簽成一份僱傭契約。無論該僱傭契約的形式為何，只要內容明確，雙方的合作便能實現。

服、性愛、小孩等多種需要而結合成一個能提供這些產品的家庭。當同一張契約包括多種需要時，他們便容易找到一種能使總的契約簽定與執行成本低過分享到的利得的合作方式。何以此類「多產品契約」容易找到低成本的合作方式？理由在於：除了成員們可不必為各細項舉行個別的談判而降低平均成本外，在多產品契約中，個人對不同需要之間所存在的替代性使他可以有相同偏好之其他它選擇，而避免雙方在同一需要上出現多寡不均的爭議。譬如說，若兩人是為了準備晚餐與洗衣服兩產品而結成家庭時，他們可以不必像上述的例子一樣陷在如：誰去買菜、誰下廚、煮什麼菜、食物量如何分配、誰收拾殘渣與洗碗等爭議上；他們可以選擇一種如一人準備晚餐、一人洗衣服、共同分享產出之類的分職式契約。採分職式契約不僅能減少各細項的談判成本，至少還具有另一種在單一產品契約中所無的優點：專職後的熟能生巧³⁴。

以上，我們以家庭為例說明了組織的存在本質並不僅在於取得合作利得，更在於聚合數種合作生產以期降低總的合作成本。我們要注意：家庭生產的各種產出，如晚餐、洗衣服、性愛、小孩等，個人也都可以自市場中購得。如果個人自市場購入某種產品的價格低於家庭生產的成本，個人將會自市場購入而不在家庭生產。但家庭若能以較低的總的生產成本一併生產數種產品，則個人便會在家庭中生產這些產品，而不自市場購入。家庭的存在讓我們以較自市場中購入為低的成本取得這些產品。我們藉著家庭這一組織降低了我們取得晚餐、洗衣服、性愛、小孩等產品；而不是晚餐、洗衣服、性愛、小孩等產品需要感情、親情、血緣等要素的加入才使我們組織家庭去生產。

同樣地，國家也是一種同時提供許多產出的組織，如港口、燈塔、高速公路、衛星、救火、治安、國防等。這些產品，就如家庭所提供的晚餐、洗衣服、性愛、小孩等，也都可以交由市場提供。傳統財政學稱這些產品為「公共財」，並提出一些如：非排他性、非敵對性、零的邊際使用成本等概念以說明它們本質

³⁴ 關於專職後所帶來的好處，如熟能生巧、創新發明等，管子、荀子、孟子等先秦學者已多有說明，本文就此略過。

上就應是公共部門生產的財貨。然而，依上述的分析，這些產出具有那些特質或稱謂都不是重點，我們只關心底下問題：若政府不介入，市場是否也會提供這些產品？允許市場運作後，人們是否會創造新的生產組織以替代市場的提供？這樣的組織是否只提供一種產品，還是多種產品？

每一種產品都會有再生產程序上能完全獨立生產單位，我們稱公共部門中的這類獨立生產單位為生產該產品的「局」³⁵，如電力局、自來水局、高速公路局、度量衡局、新聞局等。這些可以獨立運作的局與私人部門中專門生產單一產品的工廠相似，只是它們歸屬於公共部門。寇斯（1937）³⁶認為真正能發揮專業化的工廠應只是生產單一的零組件。但社會若只有這些小型工廠在提供各種產品的零件，而無人提供成品，則人們的生活成本是相當高的。故，生產成品而非單一零件之綜合工廠的出現降低了人們的生活成本。不同的綜合工廠提供不同的產品，這些工廠是否會再進一步結合成一個「企業體」？經濟學家對此提出了一些理由，如資金的運用、管理者的能力、市場的知名度等效益。於是，我們在市場上便可已看到有縱的結合的企業集團，在橫的方面有大的連鎖商店，還有一些零散的個別工廠（或商家）。

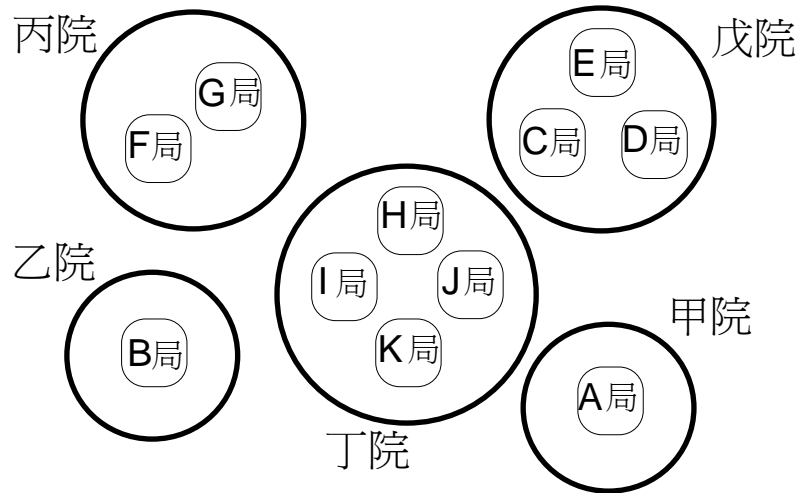
公共部門裡的局是生產單一產品的生產單位，它內部的「課」或「科」等次單位就如工廠的各條生產線，原則是根據「時間-動作關聯」加以細分，或根據「經濟規模」特性將幾條生產線加以結合。我們稱此為各局內的「內部行政組織」，並不在此文深探。本文旨在討論局與局間的關係。

³⁵ 「局」只是一個代稱，它可以改稱為「處」、「部」、「會」、「公司」等。

³⁶ 寇斯（1937）是最早提出組織的本質在於能夠提供我們低於市價之產品的學者。他不認為工廠生產的主要經濟因素只來自於規模報酬與分工的潛在利益。如果就規模報酬與分工的潛在利益而論，工廠的生產程序應「只有一種動作」。因為只有一種動作的生產程序是最易發揮規模報酬與專業分工的效能。當生產程序只有一種動作時，它的產出不會是一種最終消費品，而是最終消費品的一項零件。然後，消費者自市場購入各種零件，再自行組合成最終消費品。消費者因而必須在市場裡探索各個零件的價格，並摸索零件的正確組合方法。這當然要付出成本的。於是，便有具敏銳力的企業家創立了多種動作生產程序的工廠，從購入原料到組合成最終消費品，減少消費者自市場取得最終消費品的成本。

幾個局也可以爲了利得再進一步結合成爲了更大的組織。我們稱不再能產生結合利得的大組織爲「院」。於是，現行的政府便能依其提供的產品劃分成數個獨立的院³⁷，這些院各含多少局並無定數，而有些院可能也僅含一局而已，就如圖一所示。圖一中以小寫英文字母標示的方格子代表一個「局」；以大寫英文字母的標示圓圈代表一個「院」。由於一個局即代表一項政府職能，故此圖清楚地指出政府各單位間的獨立與結合關係。就 A 局與 B 局而言，它們是分別隸屬於兩個獨立的甲院與乙院，兩院間無任何關係存在；而戊院則包括 C、D、E 三局，但與其他的院仍然各自獨立。「獨立」是指各院可以獨立經營，它們可以有各自獨立的人事、財政、管理系統等，甚至可以分別在不同的政黨掌理下運作。換言之，各院的獨立就如各工廠在市場上的分工。這樣的組織原則，我們稱爲政府組織的分工原則。在分工原則下，各院不必在一個共同的目標或依照統一的方針經營。譬如，A 局與 B 局本來就是以其產品之特性合併，並各自形成一個獨立的院。兩局既未合併，便已說明它們並不需要有一個共同的經營目標。於是，兩院的經營者都可以有其自己的經營目標，其經營的成果也不必向別院負責。即使兩院因利益不同而時有衝突，也不可因有此衝突的存在而要求它們去妥協。理由在於：如果妥協真能增加兩局的利益，兩局就不應各自獨立成兩院。兩局既要各自獨立成兩院，便說明了強使兩局爲避免衝突而結合的作法，絕非對他們有利。若兩局如 F 局與 G 局是歸屬在同一個丙院下，他們自然得接受上一層管理者所標示的共同的目的，並在此共同目的下調合兩局的利益衝突。

³⁷ 我們並不擬在本文討論「整個政府組織應該要劃分爲多少的院？」、「依何標準劃分？」等問題。



圖一 局-院組織

摘要地說，「四萬萬個皇帝」本來都可以在市場中購得政府所提供的各種產品，然而，爲了能以更低的成本取得這些產品，他們組織了一些獨立的院來提供。每一個院就如同一個君權政體下的政府，有的院只提供一種產品，有的院提供數種產品。另外，有的產品則因結合成院去生產的成本並未低於市場，而仍由市場提供。各院之間，以及各院與市場之間，都是獨立的、分工的組織，其間沒有監督、沒有考核、更沒有制衡。那些提供數種產品的院，則是由數個局所結合，局與局之間也無須採制衡的設計，但它們必須接受同一院之上層管理者的協調、而非時時刻刻的監督與控制。

柒、 結論

本文順著先儒民本思想，推演傳統禮學政府組織在民主政體下的可能架構，並獲得如下的結果：院與院之間採行分工原則，沒有制衡；各院對其內各局

採行分職、考核，不採時時事事的監督。此結構固然不同於君權政體下的政府組織，也不同於三權憲法或五權憲法下的政府組織。

爲了表達政府組織的分工原則是可以直接自我國傳統民本思想中推演得到，本文採行了一些簡化的假設，也借用經濟學的分析方法。譬如，我們以邏輯推理方式替代歷史發展，去說明傳統政府組織如何由德治制度進入吏治制度；並由分職原則發展成分權原則的過程。明顯地，此簡化的結果使得政府組織的發展脫離漸進的文化演進方式，而呈現不連續的階梯式發展。所幸本文旨在推演，此一扭曲並不會影響分工原則的形成。其次，本文抽樣式地只採用李觀與顧炎武兩人的論述，而未對整個文化發展作較完整的通盤檢討。這理由是：在兩千多年的君權政體下，我國的政治思想並不怎麼活潑，李觀與顧炎武兩人的觀點算是較大的突破。類似地，本文也未細心地去區分法家與儒家的制度、官與吏的不同角色、士大夫的廟堂儒家與民間社會的世俗儒家、官場內的儒家思想與鄉野生活的道家思想等。如何更精緻地區分這些傳統確是值得我們再深入探討的。

除了這些分析上的問題外，在實證上，一個完全根據分工原則所建立的「不需監督、不要制衡」的中央政府組織是否僅是作者的烏托邦？這問題可就制度設計與現實經驗兩點來討論。先就現實的經驗而言，分工原則既是來自市場機能，長期的市場經驗無疑地是最好的判定基礎。在市場裡，生產石化產品的台塑企業集團與從事金融活動爲主的國泰企業集團可類比爲公共部門的兩個獨立的院，兩集團之間雖有業務來往，但並無相互制衡的牽制。亞當史密斯（1776）便曾以麵包店與理髮店爲例，說明沒有制衡的兩個小店如何在追求一己利益之下，反而創造了雙方的福祉。再者，雖然公共部門的經營者不具有私人企業經營者的「得失心」而表現較差，但這是屬於該產品要不要劃歸爲公共部門的問題，並不是組織形式的設計問題。若就分工原則而言，各院的最上層經營者都必須是來自民選的官吏（或代議士）。他所有作爲的結果若涉及犯罪，則有司法院的審判；他若游離在犯罪邊緣，則須面對選民的不信任投票。我們並不是說這樣的設計是最好的

或是毫無缺陷的，事實上，這根本不可能。所有的制度都會面臨到諸如：人的行為誘因、資訊與結合成本、變革制度的調整成本等。我們所追尋的只是如何使這些制度運作或人際結合的成本儘量降低，但卻無法完全消除它。理論上，只要制度的推行與變更需要成本，在此成本範圍內的缺陷都是我們不得不容忍的。因此，如何設計一些較好的運作方式是本文的後續工作。試想，「制衡」是西方傳統政治思想上接近理論核心、不言而喻的概念，在此概念下運作民主也已行之數百年，本文遽然地主張不要制衡的政府組織，在信心上雖有市場經驗的支持，但在政治運作上則還需累積實踐經驗與其隨之而來的一系列問題與克服。

自清末以來，我國的學者對於西方文化總是徘徊在全面崇拜、全盤否定、或只承認其事功方面的成就等方面掙扎。故常有像晚清嚴復那般能由早年的主張「西學治國」轉變到晚年的「覺彼族三百年來之進化只做到利己、殺人、寡廉、鮮恥八個字」一樣的激情出現。近年來，我國的學者已逐漸走向批判後接納、融合的態度，而認為我國的文化與西方的文化都只是人類在不同空間與歷史條件下所曾發展、累積起來的個別經驗；如果硬要只就其中擇一，顯然地不是理智的作法。譬如，新儒家開創者們便直截指出中國文化必須向西方學習「科學」與「民主」兩個長處，而西方文化亦有向東方學習「圓而神」、「悲憫」與「求其久」等情懷的需要。然而在學習科學與民主的道路上，即使是新儒家的開創者們，也未直接進入制度變革的思考。牟宗三 (1992) 便認為其工作只在哲學體系上舒暢通往科學與民主的道路，而唐君毅 (1988:123) 在提出他那「以古典的社會政治倫理之秩序為縱的經，以現代式之社會政治倫理之秩序為橫的緯」之理想架構後，也未進一步討論要如何落實它。在貓的脖子上掛鈴子是最後而且是必要的工作，本文所持的推演態度提供我們在感慨或自我否定之外的另一條路。

參考文獻

干學平、黃春興

- 1991 〈荀子的正義理論〉收於戴華、鄭曉時主編之《正義及其相關問題》，台北：中央研究院社會科學研究所。

朱熹

《朱子語類》

牟宗三

- 1987 《政道與治道》，台北：學生書局。
1992 〈鵝湖之會：中國文化發展中的大綜和與中西傳統的融合〉，盧雪崑訪問記錄，《聯合報》，1992年12月20日。

李觀

- 1983 《周禮致太平論》、《禮論》、《安民策》、《潛書》收於《李觀集》，臺北：漢京出版。

林尹

- 1987 《周禮今註今譯》，台北：台灣商務印書館。

林毓生

- 1983 〈中國人文的重建〉收於《思想與人物》，台北：聯經出版社。
1994 〈當前文化發展的困境及其解決之道--兼論如何從「現代的民間社會走向公民社會」〉，《聯合報》，1994年3月24日。

徐復觀

- 1981 〈中國孝道思想的形成演變及其歷史中的諸問題〉、〈孔子德治思想發微〉收於《中國思想史論集》，台北：台灣學生書局。

謝善元

- 1991 《李觀》，台北：東大圖書公司。

熊秉元

- 1992 〈保險與個人〉收於《全民健康保險箱關問題研討會》，台北：中央研究院經濟研究所。

胡寄窗

- 1985 〈《周禮》的經濟思想〉收於《中國經濟思想史論》，北京：人民出版社。

唐君毅

- 1988 《唐君毅全集》卷八，台北：台灣學生書局。

唐君毅、牟宗三、徐復觀、張君勱

- 1958 〈爲中國文化敬告世界人士宣言〉，《民主評論》，九卷一期。
- 楊柳橋
- 1987 《荀子詁譯》，新竹：仰哲出版社。
- 錢穆
- 1982 〈朱子之禮學〉收於《朱子新學案》第四卷，台北：三民書局。
- 1990 《中國歷代政治得失》，台北：東大出版。
- 1993 《中國文化史導論》，修訂本，台北：台灣商務印書館。
- 賈誼
- 〈治安策〉
- 顧炎武
- 〈郡縣論〉收於《亭林文集》。
- Becker, G. S.,
- 1981 ***A Treatise on the Family***, Cambridge:Harvard University Press.
- Coase, R.
- 1937 "The Nature of the Firm," ***Economica* 4**, 386-405.
- Famma, E. and M. Jensen
- 1983 "Separation of Ownership and Control," ***Journal of Law & Economics* 26**, 301-325.
- Smith, A.,
- 1937 ***An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations***, New York: Edwin Cannan (reedition).