

儒學與民主——讀金耀基論文集有感

◎ 許雅棠

1992和1997年香港牛津出版社分別出版了金耀基先生兩本論文集，一是《中國社會與文化》（下文簡稱「中社」），一是《中國政治與文化》（下文簡稱「中政」）。我讀了，對於其中儒學與民主如何關聯的問題很有興趣也有些感受，以下是我閱讀之後的看法。¹

關於儒學與民主，金耀基主要的提問是：自由主義的民主是不是普世終極的政治理念呢？以儒家文化思想為基礎的東亞國家社會究竟如何回應西方自由民主的挑戰呢？金氏的文集中有兩條值得思考的線索，一是自覺的文化路徑，一是不自覺的治理路徑。²依本文所論，吾人將會發現原來金氏所著意的文化路徑恐怕難以成立，至於他原本不太以為意的治理路徑卻可能含蘊著「西方以外」或說「中國獨特」的思想意義。以下即先從文化的思考路徑說起。

一 文化路徑

近代中國面對西方體制的回應，一個典型的階段說法即是由器物到制度，由制度到文化的改變，並且認為這是由外而內，層層轉深的認識和覺悟。³金耀基就是站在文化這一端來省察中國儒家文化思想傳統如何接筭西方民主的問題。

說「接筭」，主要是金耀基已經承認民主是吾人必須追求的政治型態。這種承認不僅是孫中山在二十世紀初所看到的，民主「好比長江黃河的流水一樣，——由神權流到君權，由君權流到民權；現在流到了民權，便沒有方法可以反抗」的趨勢問題，更是在道德上承認民主的優越，他引用John Dunn的話說：

民主理論乃是當今民族國家體系中的道德世界語，全世界各民族都說著這同一種語言而達於真正的聯合。——今天，所有的國家都無不宣稱自己為民主國家，因為民主政體乃是真正合於道德的國家型態。（中政：156）

所以「現代中國，即使不是所有的知識分子，至少絕大多數的知識分子都相信，民主應當成為現代政治生活的一個必要的組成部分。」（中政：170）這裡的民主，金氏主要是看成選舉參與和競爭的制度化（中政：152）。既然如此，中國是不是全然擁抱即可？如果民主的意義只是選舉普選和政治參與，像選舉自由、言論自由和參政平等權利，⁴以儒家文化為主流的中國沒有不能接受的理由。因為傳統儒家並不關心政府型式，它重視的是治道（或行政）而非政道（政治）（中政：169），與民主的關係可合可離，並無定見，何況儒家的民本主張本來就有親近民主的因子，它的問題並不在於「缺少一個先知的聲音，而是缺少一群擁有說話能力的普通聽眾，即缺少一個能夠賦予百姓本身一種聲音的政治和社會基礎結構。」亦即「百姓作為『民』究竟通甚麼手段才能真正地履踐這種權威（亦即百姓為國家之主，君主為國家

之客)的職能」(引自de Bary)(中政:170)的法制憑藉和社會經濟力量。

看來選舉參與就是補上民本最主要的缺角,也就是落實民本要求的具體手段。補了這一塊,由民本走向民主似乎就自然順暢了。所以儒家文化所面臨的難題不是民主,而是與西方民主政治常常連結一起的自由主義與個人主義。⁵

依金氏,追求個人權利和自由的「自由主義的個人主義」是一套特屬於近代西方的思想意理,它的主要特色並不在於強調人們必須珍惜和尊重個人應得的權利,而在於認為這些個人權利的內容「不是按『社會的』(social)和『共同體』(communal)的標準來加以界定的。」(中政:160)如此的自由個人主義會「瓦解了共同體,鼓勵一種進攻性的驕橫氣質和倫理價值,……削弱了互相順應、調適的精神。」(引用B. Parekh之語)(中政:162)像這樣一種以自我為中心,把廣大社會拋諸腦後的思想主義,與一向看重社會群體價值與著重個人責任的儒家文化有著「更難逾越」的鴻溝。(中政:172)

儒學與民主相通,卻與自由個人主義相違,金氏因而有個結論:

「非個人主義的」儒學很可以成為民主的搭配要素——如果有甚麼來自於東方的足以替代「自由主義民主」的可行方案的話,就是這種形式的「亞洲民主」了。(中政:174-5)

有趣的是,支持金氏這種政治上「民主+儒家」的信念主要來自於當代華人地區經濟發展的經驗。他引用P. Berger和福山的說法,佐證儒家文化不止能接受和運用資本主義的體制,還能有卓越的表現:

西方現代性的發展暗示威出與個人主義的某種交互關係。……至少東亞的經驗使這一假定顯得不那麼不言而喻了。……是否可以說,東亞創造了一種「非個人主義的資本主義現代性」?果真如此,現代性、資本主義與個人主義之間的關聯就不是必然或內在的了;恰恰相反,我們必須——把它看成是偶然的歷史境況所產生的一個結果。(中政:174)

自從美國革命和法國革命那個時代開始,自由的普遍化就已經面臨著最嚴峻的挑戰。時至今日,這種挑戰並非來自於共產主義世界,因為那裏所遭遇的經濟失敗是有目共睹的;而是來自於亞洲那些把自由經濟與一種家長式權威主義結合起來的社會。(中政:166)

金氏為此還寫了一篇〈東亞經濟發展的文化詮釋〉的專論,他以香港為例,指出香港華人的中國性主要表現於儒家看重家庭親屬的核心價值(中社:156)。延引到企業上,則表現於習慣錄用親屬同宗之人的用人態度(中社:157)。這種親親私情的做法一般被認為妨害講求績效的資主體系,不過,香港卻運用得很成功,其中的關鍵在於家族主義在經濟自由競爭的世界中已經轉化為一種用以增進信賴的利器,而非負擔。依據他的實証研究,發現雇主雇用親屬不僅因為比較值得信任,也十分注意職員是否有足夠的進取心和工作能力。家族親親的關係因而已不在家庭價值的本身,而更著重於看它能否有助於立足商場的實際效用。他引述一位英國人類學者的觀察:

人們(指港人)通常並不是因為覺得西方觀念比傳統的東西更真更可信而轉向西方觀念。……人們能夠出入於中國和西方兩種傳統之間,……效果就是檢驗事物的標準——它有效用,它就是真的。……它要求個人把它的家庭利益置於社會利益及其他個人和團

體的利益之上，……而且在家庭利益之中，物質利益總是首先被置於其他利益之上。
(中社：164-5)

所以傳統的家族主義成了追求實際物質名利的實用價值，這就形成了所謂「功利主義的家族主義」或是「工具理性主義的儒學」(中社：165)。這種理性計算自然不免於庸俗或如韋伯早已看到的「粗糙的物質主義」(中社：160)，但也証明了傳統儒家文化的韌性，可以配合西方的制度而創造出不同於西方的現代性：

儒家的社會文化信念和價值，在非儒家式的制度環境裏，找到了顯示一種新的和再生的表達方式。——這些信念和價值能夠作為一種實現現代化的資源而被有效地利用。(中社：166)

所以，重視家庭和民生物質文化的儒家若說可以良好適應西方的資本主義，那麼政治上非個人主義的儒家就沒有道理不能也與普世價值的西方民主連線結合。金氏因此相信，這是東亞實現政治現代化最合理的出路。問題是，這種結合會是甚麼具體形態呢？

金氏特別說儒家與民主結合的形態應該是「民主的儒家」(democratically Confucian)，而非「儒家民主」(Confucian democracy)。也就是必須先承認民主制度具有主導支配的地位，儒家的特質則單純表現於界定個人權利的做法：

「民主的儒家」政治系統不同於自由主義民主系統，它珍視和尊重個人及其權利，(但是)從「共同體的」或「社會的」視角出發對個人及其權利進行界定。(中政：175)

金耀基關於儒學與民主的關聯大致陳述如上，由於金氏的思考討論都偏重於文化社會生活的層面，以下即提出三個問題，試著說明從文化角度思考儒家與民主的普遍困難。

首先是說法空洞。

(一)所謂「民主的儒家」的儒家特色究竟是甚麼，金氏並沒有具體的說明，只說：「它珍視和尊重個人及其權利，(但是)從「共同體的」或「社會的」視角出發對個人及其權利進行界定。」這段話其實是取自Parekh的說法，Parekh認為自由與民主的組合除了主流的「自由的民主」，還可以有不同的關係，「民主的自由」即其中之一，也就是把民主當成主軸，雖然同樣「珍視和尊重個人及其權利，但是已經從社會的視野予以界定」，因而會更加看重公民們的機會平等，以及擴大經濟和政治領域的參與等等(Parekh, 1993: 167)。⁶

不過，如果儒家特色的意義是表現於界定個人權利的態度、方法或思考，那麼儒家的影響應該表現於社會經濟法制的制度與政策法令的施行。所涉及的問題則是中西方都會碰到的如何調適個體和群體的權益，以及決定彼此孰輕孰重的普遍議題。例如撰寫《當代政治哲學》的Kymlicka即指出貫串於當代西方政治哲學書寫的主線之一即是關於個人或集體應該對自我或我群、他人或他群負擔何種責任的爭議(Kymlicka, 2002: xi)。而現實上，西方社會經濟體制也反映著這種群已權益分配爭議的不同體制。例如美國偏向個人自由為重的民主傳統，以及流行於歐洲偏向以群體為重的社會主義或福利體系的社會經濟體制(林萬億, 1994; 劉毓秀, 2000)。所以說儒家的群體關懷其實並不特別，也還看不出在政策法令的論辯上有產生成氣候的思想論爭，以至於政策執行上已有自成體系的社會經濟與政治法制。⁷

(二)如果「民主的儒家」還沒有具體和獨特的內容，那麼回到「儒家民主」來看，也就是看看儒家的特質是不是獨特地決定或改變了西方民主政治的運作機制。對此，由於金氏狹隘

地看待西方民主政治的型態，只看到英美式以個人和自由主義為基礎的競爭性和對抗性民主政治（中社：126；中政：152），儒家思想自然一點也插不上手，金氏不敢用「儒家民主」或有理焉。但是如果金氏注意到在英美式的對抗性民主政治之外，其實更有許多優秀的民主國家並不採取對抗性的民主制度，想法可能會改觀。例如Lijphart即著眼於著名的共識型（協商型）民主政治（Consensus democracy）。

共識型民主政治對於權力分配的思考特質，如瑞士、瑞典、比利時、荷蘭、德國等等，即是儘量求取最大多數人得以一齊分享政治權力，而非勝者全拿的權力競爭與對抗。所以選舉制度會採取比例分配制，政府組成會尊重各黨的席次分配，以及政策法案的訂定儘量由各方協商尋求最大的共識等等（Lijphart，2001）。這種體制的精神實在很有儒家不同而和，以和為貴的理想意味，金氏若能把儒家與民主的搭配關係比類於這種協商型或共識型民主，其實遠比英美式的對抗性民主更能貼合親近，也更有說服性。只是若比類於此，則現成的西方典型也早已成熟，「儒家民主」則八字還不成一撇，日後是不是能有更高明的新意其實是難以預期的。

其次是爭議不斷。

差不多從嚴復開始，「以自由為體，以民主為用」的認識已成為讀書人思考中國如何接引民主的起點。這也是說由於判斷西方民主的良好運作，關鍵在於西方人民的道德和能力，所以在中國推行西方民主政治，就不能單純在法令制度上著墨，必須深刻了解現實中本國人民各種德性和能力的表現，包括知識水準、公民道德、自主自治和組織能力、寬容平等精神等等，再思考如何搭配法制上的規定和要求。這種「民為中心」的思考方式，由於與國家社會人民的文化傳統、人心人情人倫狀態和思想意態聯結一起，比較起單純模仿器物制度的作法，一般被視為才是思考政治問題得以深刻入裏的表現。⁸

不過麻煩也來了，由於中西文化思想和人倫關係應對之道差別甚大，如何思考民主應用於中國就有許多分歧。一個主流的看法是從高低的角度思考，亦即如果西方民主的良好運作有賴於才德普遍良好的人民，那麼彼時中國人民，無論品德、知識和能力都普遍低落的情況下，吾人又如何推行民主呢？

西元1905年，嚴復與孫中山在英國倫敦碰面，發生了如下一段對話：

嚴復：「中國民品之劣、民智之卑，即有改革，害之除於甲者，將見於乙；泯於丙者，將發之於丁，為今之計，惟急從教育上著手，庶幾可逐漸更新。」

孫答：「俟河之清，人壽幾何？君為思想家，鄙人乃革命家。」（吳相湘，1982：419）

這一段對話很傳神地反映了兩種對治之道。嚴復代表的改良派力言改革千萬不可燥進，須待教育之力細火慢燉以烘培民力。而孫中山所代表的革命派，則認為既然政制和人心都已壞到了極點，只有沖決網羅才有更新的希望，所以改革不僅要快，而且還得完全澈底不可，就像陳天華所說：「民智未開，即以革命開之；舊俗之俱在，即以革命去之。」（熊月之，2002：404）

改良和革命雖然分屬兩個陣營，卻共同奉民主民治為政治和生活文化的極則，如此民主化的過程不僅注定要匍匐於「西方民主和公民模範」的神聖大旗之下而委屈尾隨，自卑懊惱以至於慢慢內化為矮人一截的意識終將也會成為一路伴隨的心理與思想情結。有識者為此勢必要嘗試走自己的路，大致有兩種方式，一是仍然採取「民為中心」的看待民主之道，著眼於文

化思想傳統，但解決之道不再先入為主從高下有別（如分別公民屬民的高低等級）的立場思考，而是發現中國人的民性國情和思想文化傳統自有其獨特性，不是難以同化就是不必同化於西人的公民形象，因而提倡所謂「中國式的民主」。

前面金耀基主張的「民主的儒家」多少也是這種心思。⁹至於他反對的「儒家民主」的說法則更是如此。一個代表性的事例即是石之瑜用來描述當代中共推行選舉運作特色的「集體主義的民主」。石氏認為中共推行選舉的特質在於如何一方必須顧及各方的局部利益，引發各方人士的積極參與，因而必須講求確實的代表（如代表科技、教育、僑、工、農、軍、少數民族），一方又不能讓局部利益壞了國家全體的利益，因而有賴共產黨時時介入操控或指導。如此依違於全體與局部利益之間，由聲稱代表全體利益的共產黨來統一協調各方利益就是中共各級選舉制的特色。即使是地方性或局部性利益的表達也不是如同西方以個人為思考的基礎，而是以家族、宗派、村落、地區與各工作和功能單位的集體利益為訴求。像這種以大小不同集體主義掛帥的行為和心態，石之瑜名之為「集體主義的民主」，以別於西方以個體制益為基石的「個體主義的民主」（石之瑜，1998：文化篇）。石氏所論自然立基於現實的觀察，但我的疑慮在於，只要選舉不是選民自由的決定，只要這種選舉還侷限於局部片面的層級，或是只要這種選舉活動仍然處於相對封閉的環境而未經資訊、市場、社會和政治自由化的發展考驗，那麼即使有獨特的特色內涵，也是屬於中央控管或指導之下的特色內涵，不僅能否長期維持難以期待，甚至能否給予民主之名也仍是很有爭議的。¹⁰

另一種嘗試走自己的路的努力則建立於不同於思想人格和文化的立場，下一節我再回來討論這個問題。

像這樣從文化思想、人心民情來思考儒家與民主的關係，勢必為了決定那些是中國文化思想的傳統，那些是人民言行的屬性特質，那些才能與西方民主發生重要關聯，或是如何修整改變才能順利接引西方民主，以至於要不要因此走出自己文化與制度特色等各種問題而爭論不休。這種爭論留在學術界自然沒事，不過面對現實迫切的眾人之事的治理，學界和思想的混亂終將造成政治治理的混亂和禍害。

最後是結果難堪。

前面提到，金耀基的「儒家民主」或「民主儒家」其實並沒有具體的內涵。不過，金氏從華人顧家求富的世俗儒家得以良好適應和運用西方資本主義的事例預告儒家也可以與民主親近結合，卻透露著世俗化儒家民主可有的特性，也就是以內外親疏、黨同伐異、人情關說、抑公揚私為人倫互動常態的民主政治。

做為社會學者，金耀基自然十分熟悉世俗化的儒家倫理對中國人為人處世的巨大影響，例如以家庭為本位，看重親朋同鄉同里同學等等的私人關係，依此分別親疏內外的不同待人和處事之道，不能平等看待與我無關的他人，並且為了擴大一己一家的勢力範圍，乃精於擴大和經營個人的關係網絡等等（中社：第一部分）。如此不僅形成了做人比做事重要的普遍人情心態，由於看重倫理上特殊性和選擇性的道德，也就是從一己的好惡和人際交往為依據，依內外親疏的關係來決定人與人，人與事如何應對的內容。所以一旦碰到必須公事公辦的場合，必須衡量一己和親友的利益與眾人利益孰輕孰重的時候，當事人往往會選擇背公就私。金耀基說道：

在傳統中國，一般言之，文官系統或科層組織是依理性績效原則而建構的，而它的道德

規範則是就次級團體之普遍主義化的關係而設的，即「公事公辦」、「一視同仁」、「不講情面」、「王子犯法與庶民同罪」。可是，一個官員作為科層組織的一員，所受制約的除了這一套道德規範（王法）外，作為一「社會人」，他還受到以「初級團體」之特殊主義化的道德規範（人情）的約束，而就整個社會言，後面這套道德規範毋寧是更基本、更有約束力的。因此，一個官員在面臨到二種不同的規範、即王法與人情的壓力時，……常常是捨王法而就人情。……這不是道德不道德的問題，因為確切地講，人情才是整個社會所接受的基本道德規範。（中社：30）

這種以私為重的政治很多國家都難以避免，而以我所熟悉的台灣民主政治來說，更可以看到它淋漓盡致的表現。台灣由於文官和司法未能成為抗衡政治力量的獨立機構，政治透明度不高，官場上上下下其手的空間很大，所以關說請託、安插一己人馬、嚴人寬己、貪污舞弊、執法大小眼、官商勾結、分贓公共利益等等，都成了平常的政治獻碼，並不因為不同政黨執政而有所不同。這種惡習再加上近十幾年來選舉成了政黨和個人用來保護和獲取利益的首要工具，養成為了勝選可以不擇手段的普遍心態，於是金錢、抹黑、欺騙和派系動員都成了台灣選舉的重頭戲，而選舉之後勝選者或是為了撈回龐大的競選經費而努力虧公利私，或是回饋政治金主而損害公共利益等等，都一再啃蝕台灣民主和經濟的果實，削弱台灣民主的聲譽。一位長期研究台灣派系政治的學者如此描述台灣當前的地方政治：

台灣地方政治，尤其是縣市鄉鎮市的政客與派系，常透過與其他企業、黑道等勢力的依附或結盟關係，運用彼此的資源，如選舉動員網路或金錢、人脈，進行相互支援、換票、捐助；取得政治權力者，則行使其政治特權以保護彼此的權益。……總之，台灣正進入民主鞏固的發展階段，應多致力克服民主建立初期的民主粗食症，以及代議政治的權力膨脹與權力腐化。……只有良好的政府能力與代議政治品質，才能彰顯民主政治的價值。而黑金政治與私利代議政治如無法消除，正是台灣民主發展的一種羞辱。（趙永茂，2000：490、496）

像這樣套關係走後門，彼此勾結背公立私的普遍政治風氣其實貫通了中央與地方的台灣政治。若說此種風氣正好反映了世俗化儒家民主的現實，那麼又何貴乎儒家民主？金氏當然不會認為私重於公的台灣民主是儒家與民主結合的合理型態，例如他在關於「民主的儒家」的附註裡就引用張灝的認識，提到新儒家重建儒學的方案有項重要任務：「就是將儒家裏有天賦的內在本性的自我概念整合到德國人那種注重自我的道德發展的自由概念和康德關於把每個人當作目的的觀念中去。——這些自由觀念所隱含的並不是五四時期那種把民主當作一種解放制度的觀念，而是把民主當作一種由道德自律的個體組成的參與型共同體的觀念。」

（中政：175）不過，從政治實踐上來看，這種兼顧個人人格和公共參與的道德宣說究竟能不能當真，能不能通得過自由民主選舉的現實考驗，都是渺茫難測的。¹¹

以上分別從「說法空洞」、「爭議不斷」和「結果難堪」說明金氏從文化的角度看待儒家與民主關係的問題。如此說，似乎完全否定了文化思考的意義，這當然又推得太過。政治上，傳統華人如何看待政府的角色，如何看待為政者的態度，以及如何看待政治與社會經濟的關係等等，文化思想的因素都是很重要的因素。我只是認為，當面臨擴張性極強，擁有政治、治理和文化多重內涵意義的西方民主理念時，軟性的文化、思想和民情特性的思考應該屈居次位，如何治理眾人之事的治理實踐才能有效迎擊與回應。

二 治理路徑

關於儒學與民主，金耀基的文集裏有一條線索其實更值得提出來討論，那就是他對香港政治與治理關係的討論。除了觀察港人儒家世俗文化如何適應西方資本主義之外，金氏還注意到港府治理的一個重要現象，用他的說法即是：以行政吸納政治（Administrative Absorption of Politics），也可說是政治的行政化（administerization of politics）（中政：33）。¹²

所謂以行吸納政治有兩種意義，一是「指一個過程，在這個過程中，政府把社會中精英或精英團體所代表的政治力量，吸收進行決策結構，因而獲致某一層次的「精英整合」（elite integration），此一過程，賦予了統治權力以合法性，從而，一個鬆弛的、但整合的政治社會得以建立起來。」（27）一是指「通過政府的行政機器的強化與開放，提供廣泛的政治服務，以消解社會上抗衡性政治勢力的出現與成長。」（33）

前者的治理形式主要表現於行政領導與經濟社會精英的共治（synarchy），a form of elite consensual government。也就是在幾個主要的權力機構，如立法局、行政局、文官系統、和行政立法兩局之下的市政局，都包容了原本的社會顯貴，嶄露頭角的工商金融勢力，以及專業人士。形成了一種以精英共識為基石的政體（a elite-consensual polity 31）。

後者則是透過每個政府部門的諮詢委員會來廣泛經常地接觸社會各界人士及聽取他們的意見（整個政府有320個諮詢委員會，委員會組由政府人員與民間代表共同組成）。1960年中期以後更在地方設立民政主任制度（10個民政處和20個分處），做為解決與了解基層民眾日常生活問題的管道和媒介，並以「月會」「研究會」「民聲」「民情」等活動來搜集民意，為政府與民眾之間搭起橋樑，可喻為政府在各區的縮影。對此，可以「諮詢性政府」說之（37）。（40-3）

金氏因而認為香港是個「行政市」Departmentocracy（34），不僅社會經濟精英持續被吸納到行政體系之中，民眾的需求和聲音也能透過行政體系得到重視。香港因此可以創造世上少有能同時維持高度經濟自由發展與政治安定的紀錄。能有此成就至少有兩個條件：一是香港的行政體系「有很高的法治精神和專業水準。」（34）；一是「政治化低的社會」（38）。前者使得香港「已建立起一堅固的法治傳統——法治成為整個制度——的最大資產。」

（65）後者則表現於港人的政治態度，也就是普遍關懷的是政府的產出，而非參與投入。例如關心治安，行政服務與自由發展，對於平等和民主則少關切。（54，56，59-60，62，65）金氏關於香港治理體制的描繪，儘管金氏本人無此意識，但我以為已碰到了華人面臨民主問題的一個重要線索。那也就是治理為首要關懷的中國政治思想文化傳統。對此，有異曲同工之妙的是新加坡。

與香港比較，新加坡更是個行政權至上的政府。新加坡雖有定期的普選制度，人民可以自由平等的投票，但由於沒有公平自由的選舉競爭，反對黨和異議人士的聲音無法公平呈現，所以選舉只是人民對執政黨的信任投票，與政權移轉無關。不過從執政黨始終得到多數選民支持，以及政治十分安定的情況中，已可以探知其中的關鍵在於良好的治理。與香港同樣做法的是，新加坡的執政黨把全國的精英都納入政府的人才庫，並且以高度廉潔與高度效率的行政著稱於世，再加上新加坡獨有之各種高瞻遠矚的施政計劃來謀求人民最大的民生福祉和維持社會族群的和諧，因而長期取得人民充分的信任和依賴。¹³

單從治理的特色而非內容來看，新加坡與香港最大的不同在於對表達自由的態度，前者嚴格

管制，後者則接近自由放任。但是兩地共通的政治特色即在於「有治理，無（少）政治」，或說「治理掛帥」。¹⁴

這裡就碰到古代中國政治思想和傳統（特別是儒家思想傳統）如何回應西方民主的真正重點了。因為對於古中國人來說，政治思考主要即是以治理的面貌出現的。所謂治理，簡單說，是指由主政者落實致治之道的實踐與臨事應變的權宜。前者在尋求長治久安的致治規律原理，例如確定責任、賞罰明確、選賢舉能、尊重民意民情、施政司法合乎義理、人民高度信任等等，依此責求主事者躬行實踐並落實於法令制度之中；後者則表現於主政者如何斟酌內外情勢，拿捏民意民情，訂定推行合宜的政策法令，以及臨事應對，與人相接的言行態度等等。可以說，治理思考的重心在於尋求致治的律則實象、確立責任內容與法制，以及察看治者能否知人善任，結合人心的領導表現。

中國第一本古書《尚書》，即是思考如何治理的治理書。其中影響最大的《周書》則已充分顯示治理必須以民為重，必須做好安民教民的工作。而奠基於孔子，支配中國最為長遠的儒家思想即承此傳統，明定治理以民生為本的基本價值，是治理者應盡的首要責任，為此責求治者必須臨民以禮，講求治理的誠信，政策合乎尊民富民的義理，用人選賢舉能等等。這些內容都有明確的治理要求，也都事關十分具體的國計民生的利益，不能視為無關痛癢的日常文化生活和思想態度，也不容主政者有隨意閃避逃躲的空間。¹⁵

至於與治理對比的「政治」，自始即不是古中國人思考與實踐所長。

所謂政治，簡單說，是指群體生活中，生活成員各自原有不同的價值、利害、認知和身份地位，而為了爭取生活權益和思想信仰的優勢，在儘量不訴諸暴力威脅的前提下，彼此使用既有資源和權力的優勢，自由以言語的辯難和力量的動員，交涉解決群居所生的問題，以及建立解決的規範、程序與制度。可以說，政治思考的重心在於察看權力的安排規劃能否為各方接受，能否面對各方公平意理的挑戰，以及能否形成穩定的權力秩序等等。

「政治」politics一事源於古雅典城邦的政治生活。吾人看待「政治」的一些核心內容，如區隔於私人之公共事務的理念，共同體成員（特別是公民）可以平等的身分自由參與公共事務的討論決定，言語論說的重視，各方利益的公平兼顧，議決程序制度的設計等等，不僅表現著古雅典人的政治智慧，也表現出濃厚的古雅典民主政治的實踐特質。「政治」一事因而自始即與民主政治有很緊密的關係。

把「治理」與「政治」對比起來，就可以看出古中國重治理，輕政治的思想特色。著名學人牟宗三對中國政治思想「有治道，無政道」的評論可說一針見血。從這個視野再來思考前述金耀基「以行政吸納政治」的說法，或是「有治理，無（少）政治」做為香港和新加坡共通的政治特色的問題，吾人將會發現，從治理的角度看待中國儒家傳統如何面臨和回應西方民主政治，較之於把儒家看成只是人倫人心的文化傳統，在思想和政治實踐上其實有遠為真實重要的意義。

以治理為重的中國政治傳統與以政治為重的西方民主傳統一旦碰撞一起，勢必產生各種有意義的回應。只是目前對傳統中國有興趣的華人學者通常只留意人格思想文化的層面，政治治理的思考就任由留外學人接手承擔，形成中國傳統劃歸於思想文化，政治治理劃歸於西方政治科學的分隔現象，這是很可惜的。

事實上，近代中國讀書人對於「治理」與「政治」孰為輕重本末的問題，至少已出現了三種

不同的聲音和立場，值得吾人引述介紹：

首先是孫中山「政」「治」兼顧的主張。

為了回應西方如排山巨浪的民主思潮，孫中山做了著名的《民權主義》六次演講。我們可以把這個經典性的演講看成是近代中國讀書人如何面對西方民主大浪的中式回應代表作。

孫中山首先認定民主是無法阻擋的世界潮流：「世界潮流的趨勢，好比長江黃河的流水一樣，……由神權流到君權，由君權流到民權；現在流到了民權，便沒有方法可以反抗。」然後他進一步分開「政」「治」：「政治兩字的意思，淺而言之，政就是眾人的事，治就是管理，管理眾人的事便是政治。有管理眾人之事的力量，便是政權。今以人民管理政事，便叫做民權。」我們先注意孫中山用「權」來說民主的問題：「權就是力量，就是威勢。……有行使命令的力量，有制服群倫的力量，就叫做權。把民同權合攏起來說，民權就是人民的政治力量。」（以上第一講）像這樣以實際權勢力量的民權說民主，而不用現在一般學人習慣的人人自由平等的抽象說法，孫中山的用辭似乎是有意的選擇，因為接下來的第二第三講他就批評中國爭自由平等的問題。

孫中山指出民權雖然「是由自由發生的」，但那是源於歐洲的歷史環境，因為歐洲人「太沒有自由，所以革命要去爭自由。」反觀當時的中國則是「因為自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙。」所以為了「抵抗外國的壓迫」，爭自由就不是爭個人的自由，而是爭國家民族整體的自由，是民族主義所宣揚的事，至於民權所要爭取的，「是提倡人民在政治之地位都是平等」是來「打破君權，使人人都是平等的，所以說民權是和平等相對待的。」（以上第二講）

講到平等，孫中山隨即指出西方流傳盛行的天賦平等學說並不合乎現實與實際。人與人平等的說法，是「人為的，不是天生的。」所謂人為，即是確信人與人的平等必須人民要先能擁有真實的權力，才能爭取得來。所以與其「為平等去奮鬥」，不如「為民權去奮鬥。民權發達了，便有真正的平等，如果民權不發達，我們便永遠不平等。」易言之，有實力有組織的人民才是口號和法令上的政治平等得以成真的憑藉。¹⁶

既是人為的努力，那就有個分寸限度，也就是不可以把平等二字看呆，把人與人的能力拉齊，排斥各種領袖，壓抑不同才能的表現，「成了平頭的平等」，「這種平等不是真平等，是假平等。」所以民權革命追求的是有限的人為平等。孫中山的意思是：「人造的平等，只有做到政治上的地位平等。故革命以後，必要各人在政治的立足點都是平等，那才是真平等，那才是自然之真理。」¹⁷（以上第三講）

孫中山拉低民主平等的調子很容易讓人想到十八世紀孟德斯鳩的警告：「民主政治原則腐化的時候，人們——產生極端平等的精神，每個人都要同他們選舉出來領導他們的人平等。」（《論法的精神》第一卷第八章第二節）不過，若說孟氏的疑慮反映了他政治社會階級區分的思想，¹⁸孫中山的警告則是為他要在民主的浪潮中安置一個有能政府與有能領導的思想鋪路。這就來到前述「政」「治」兩分的問題。

如何面臨無法迴避的西方民主浪潮，還能使政府有足夠的權力能力，以應付中國內外紛亂如麻的國事，應該是孫中山演講《民權主義》最主要的用意。孫中山前面曾說「人民管理政

事，便叫做民權」，但人民「大多數都是不知不覺的人」，其實無法承擔治理或管理國事的任務，治理國事的責任應該交由專業的政治人物，「把國家的大權託付於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做。」這就造成一項基本困境：「要怎麼樣才能夠把政府成為萬能呢？變成了萬能政府，要怎麼樣才聽人民的話呢？」。

他的回答也很簡單：「講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之于有能的專門家。」這就是他著名的「權與能要分別的道理」。所謂「權」，是指人民的權力，也稱為「政權」；所謂「能」，即是「政府權」，也稱為「治權」，都是著眼於權力的區分。¹⁹

「權能分別」的提出，孫中山認為可以解決近代西方人對於政府始終保持戒懼防範的態度（一方面希望政府有為做事，一方面又害怕控制不了它的權力）。他也自豪這是「世界上學理中第一次的發明」，不僅如此，孫中山還數度警告中西國情民情有別，不可全盤引用西式制度：「中國幾千年以來，社會上的民情風土習慣，和歐美的大不相同。」所以「管理物的方法，可以學歐美；管理人的方法，當然不能完全學歐美。」〈以上第五講〉不過我們將發現，政治領域中如何擺放政府與人民的權力關係，西方的模式和經驗大概已經難以跨越，細察孫中山實際的權力規劃，例如人民的選舉、罷免、創制和複決四種權利（權力），中央政府的行政、立法、司法、考試和監察五種權力，與歐美的民主立憲體制的權力分劃原理其實沒有不同，不同的只是孫中山主觀個人的用意，也就是想要在民主浪潮中為傳統中國的治理價值（選賢舉能）與治理制度（考試監察）保留一席之地的用意。雖然，這種用意卻也為後來留下一條中西有別的思考線索。

其次是牟宗三「政為治本」的主張。

牟氏模仿孫中山把「政」（政權、人民權）和「治」（治權、政府權）分開的說法，提出「政道」要與「治道」分別。「政道是相應政權而言，治道則是相應治權而

言。」²⁰（1）²¹不過，牟宗三提出「政」「治」兩分的用意與孫中山剛好相反，並不是為了顧及中國民情與政治思想制度的傳統，用來安頓或接合沛然莫之能禦的西方民主，而是反過來透過西方民主政治來點明中國政治思想和政治傳統的根本缺陷，並且用來解決中國政治思想傳統的根本問題。

依牟氏，中國古代政治思想最根本的問題即是治道與政道合一，也就是在封建世襲或君主專制的現實體制中，取得政權者的個人或集團即同時取得治權，政權和治權的命運因而都隨著掌權者和掌權家族的賢否智愚和興衰起滅起伏不定，不僅政權無法保持定常實有的本性，治權也隨著人主一人一家的問題而注定漂流不定，「政道」因此與「治道」合一，所以思想家儘管有天下為公、堯舜禪讓、天與人歸、天子一位、祿以代耕、法天、國君明法等等的提撕與想望，卻因受制於一人一家一姓專擅政權的現實而毫無辦法。

於是現實上治道與政道合一就造成了思想上「有治道而無政道」的結果，因為讀書人對於政治上最重要的權力歸屬與分配問題的無能為力，就只能專注於治理共同事務的「運之道」（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推行之道等等，因此也發展出極盡精微的儒法道三家治道。只是頭不正而下樑歪，政道的私有化，使得治道跟著搖擺不定，「革命」、「篡奪」、「腐敗」、「割裂」、「黨爭」的禍亂因而接連不斷。

解決之道是「政道」和「治道」必須分開，而分開的唯一方法就是先落實政權的公有，說穿了，也就是實行公民定期普選的民主政治。牟氏以為「惟民主政治中有政道可言。」（21）因為只有民主政治才能滿足政權「為全集團人員所共有，其共有也，是總持地有，共同地有，非個個人員個別地有，或分別地有。依此，天下或國亦既非一動態之具體物，亦非一個人之屬性，故既不可以取，亦不可以隸屬於個人。」（20）這種共有物精神的具體制度即是表現於全國國民定期改選政府治理權的掌有者。

民主的普選因而在政治上具有優越和根本性，「政道」也才可以客觀化，可以做為維持政權與產生治權的憲法框架和軌道，是政治的「第一義制度」，如此「第二義制度」的「治權」的運用才不會隨時起伏變化，「治道」也才得以有常而客觀化（22-3）。

政道民主化的內容看來十分明確，但是客觀化的治道究竟是會甚麼，牟宗三並無置一辭，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，似乎認為一旦成功接引民主選舉，治道的客觀化的問題自然也就迎刃而解了。不過，真正的事實應該是，就像君主式的政道直接決定了治道的型態，治道只能臣服附從，民主式的政道也直接決定了治道的內涵，兩者其實都無所謂獨立客觀的治道，所以牟氏原來對中國政治思想傳統「有治道無政道」的批評，一旦民主掛帥，也就換成了「有政道無治道」的結果，治道的客觀化依然無法挺立。這大概是牟宗三沒有想到的。

最後是浦薛鳳「治重於政」的主張。

相對於孫中山和牟宗三，浦薛鳳的名號、影響和思想地位都遠遠不能與孫牟兩人相提並論，不過，不僅浦氏的政治學養非孫牟二人所能望其項背，有關「政」「治」兩分的問題，浦氏「治重於政」的主張也表達了中國傳統治道思想面對西方民主政治的時候可以展現的獨立思考能力。²²

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」之分簡單說即是「一切條文法令是『政』，一切實施狀況是『治』」

（81）。²³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。」（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定論，而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兩兩客觀比較。
- 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。（83-7）²⁴

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應所獨擅之地（「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」（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。」（327）這裡的政治學其實就是治理學。

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」（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。」（88）

但甚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：

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作行動主體。——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。（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。」（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，（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（103），它才是「支配政治的原動力。」（101）昔日學界常爭議人治法治孰重孰輕的問題，從政風為治理關鍵的動力來看，「『法』之所以能實行，『人』之所以執法，全憑社會之中具有人人守法之政風。……所貴乎人治，為能培植政風。所貴乎法治，全賴政風之支配。」（28）所以人治法治的善與不善還是繫乎政風的好壞或是有無培養良好的政風。

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。」（117）「可視為致治的寶鑰。」（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（103-5）。至於如何做到這些，關鍵「在上位者之行為措施」（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。（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。（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。」（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。」（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。」（65）不過，主政者能否克服意氣，抑私立公就已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塑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。

孫、牟、浦三人分別代表了中國治理傳統面臨西方民主的三種態度。從台灣的視野，也可以說是從西方的視野出發，牟氏的「政為治本」之說無疑才是主流。台灣近年來最誇口驕傲的正是民主自由的成就，至於治理表現若不是化身為經濟成就的數字，即是隱身於威權統治、白色恐怖、外來政權或是戒嚴時期等等更具聳動性，也更合乎西方思想和學術規格的用語之中。這種「民主張揚，治理隱藏」的現象其實已見之於前述牟氏「政道決定治道」的認識，因為原來臣服於君主政道之下的中國治道，一旦民主掛帥，還是得臣服於新的民主政道，所謂獨立的中國治道是看不到的。從政治思想上看，這種去治理化的表現最清楚的則是台灣政法學界唯西方自由民主是從的思想潮流，至於少數治中國政治思想的學人則隱身於單純的學術世界，成為中國文化哲學學界的尷尬同路人。由於這種思想上的全盤西化已經普遍內化為公共思想的前提，論述者最多的是哀嘆人民和人心還不夠西化，不夠西方自由獨立的公民模

樣，至於中國政治治理思想及其傳統若不是當成與世無爭（關）的古物研究，就是看成專制的壞樣板，總之，都是現實上不能嚴肅看待的思想了。

無奈的是，自由民主表現比較前進的台灣，卻因為主政者執迷政治選舉而逐漸呈現「選舉肥大症」的惡果。例如法治風氣的敗壞、治安的危機、司法公信力仍然衰微不振、民意代表素質低落腐化、政黨黨同伐異的鬥爭、政府政策的短線操作、基層執法人員的腐敗、巨額的財政赤字和債務、以至於憲政體制的紊亂等等。在這裡，政治的聲音和表演固然百花齊放，讓人目不暇給，但人性的貪婪、無責任感、排他和自私卻也一覽無遺。一些重要的治理表現，例如政府的透明度、國家主權的評等、人民對政府和執法人員的信任度、主政者的責任意識、政策的穩定性、司法的公正性、治安與環境的民生指標、行政與司法的公正和效率等等，不是持續不振即是往下滑落，連帶人民對民主政治的信心也跟著動搖。²⁵ 若不是昔日所謂威權時期在經濟和教育打下不錯的基礎，給了政客可以為了國家認同的政治問題而消耗積蓄的餘裕，充分民主化之後的台灣是否還能維持目前的局面就很難說了。

所以如果台灣民主化所表現的「政為治本」的現象還不能成為學習的模範，那麼就得暫且離開台灣的視野，去尋求不同的「政」「治」關聯。

香港和新加坡的治理經驗正好提供了有別於台灣政治實踐和政治思想的視野。它們表現了浦薛鳳「治重於政」認識的兩種樣本。一個兼顧了表達自由和中立廉潔的治理；一個則兼顧了民生的發展保障、國家的獨立生存、族群的和平共存以及廉能的治理。兩者都證明了良好的治理能獨立於自由民主之外而有效支撐國家社會的進步發展。²⁶ 有趣的是，前一節提到有些學人因為警覺到中國不應一味尾隨西方，有意走自己的路的思考也多著眼於治理為重的意義。

例如章太炎一方贊同總統民選（惟候選資格須嚴「必須嘗任方面與為國務官者，功伐既明，才略既著，然後得有被選資格」），卻極力反對被當時改革或革命人士視為可以通上下之情，因而可致富強的議院，他認為議會式的代議政體是封建遺緒，社會上仍有貴族黎庶之分才能行得穩當，中國去封建已遠，若強行議院制，「不過分官吏之臧以與豪民而已」，因「愚陋恆民之所矚目，本不在學術方略，而在權力過人」，也就是只看重土豪劣紳，故一旦自由普選，則所選議士必成「議皇」，也就是只顧己群己利，反為「民之仇，非民之友」。由此形成之政黨，必如古之朋黨，致使黨爭禍國。不過為了解決專制的禍害，章氏的替代之道是培植和佈建獨立於行政勢力的「法吏」和「學官」，不僅取代議員為民喉舌，爭取人民權益的角色，也用以監督所有的行政官司（王汎森，1985：第五章）。

又如河清在《民主的烏托邦》一書中大力抨擊民主的虛幻性，認為「世界『民主化大潮』不過是某些西方政客別有醉翁之意的鼓譟和一些無知國人的瞎起哄。」（25）指出「政治的本質乃在於為，而不在於由集體（人民）作出決策」，「不在由人民作主，而在為人民作主。」（106-7）西方民主成功的背後即在於有一套「幾乎獨立於政治的管理體系」。

（162）所以從承認現實的角度來看，作者認為中國儒家的政治哲學「主而為民」才是實實在在合乎現實的理性：一方看重的「主」（國家權威，社會秩序，主權統一）的領導統治（175），承認其產生是基於武力軍事（182-3）以及人智愚賢不肖的實際分別而講求合理的尚賢使能。（184-6）；一方則要求治理必須尊重民心民情民欲，以及為民保民恤民教民等等（170-74，180）。如此主民互依，相互尊敬（175，177）不偏主或民（169-70）才是「天理人情」。（184）

另外，北大任教的潘維於〈民主迷信與政體改革的方向〉一文中批評西式的自由普選必然使社會中原本勢大權大的利益團體得勢，強化社會原有的分化和衝突，並不能解決華人社會中人民最在乎的不公平不正的問題（「一如傳統社會，我國缺少的不是自由，而是關於自由競爭的公正環境和公平條件。這些條件在法律上都有明文規定，卻因吏治敗壞難以執行。」）所以他以透過嚴格的考試制度和保障制度來建立公正中立的文官、司法制度和反貪機構做為立國的根基，模仿香港和新加坡。在具體聯繫政府與人民的問題上則要求在各部門和各層級的公務員機構設立各級的「社會諮詢委員會」，職權有：一，批准、否決、或擱置公務員系統提出的法案（文官系統掌握立法建議權，人大掌握立法批准權，最高法院擁有法律審議權）；二，向公務員系統提出行政建議，依法行使行政調查權（如調閱行政檔案），依法定期舉行聽證會，質詢行政政策。委員由退休公務員，有關專家學者，有關企業的代表，和有關居民的代表共同組成，無給職。

潘維之意在建立法治政體（他稱之為「諮詢型法治」），使法的權力高於人民的權力，目的則是塑立一公正中立的治理機構，而不用空談民主美名，用來滿足虛妄之人民主權的想像。潘維的主張主要以新加坡和香港的治理經驗為本。李光耀在新加坡推行的限制競爭的普選制，以及香港的部分自由選舉制，都是透過司法和行政力量，使反對勢力難以抗衡現存的主政勢力，因而使其議會和議會成員都成為單純反映民情和諮商議案的機構。這種行政司法掛帥，國會和民意機構居次的體制，也正是前述潘維心目中理想的中國政體。²⁷

無疑的，以華人為主之香港和新加坡的治理成就不僅證明治理可以脫離民主的附庸，足以為浦氏「治重於政」的佐證，也給了想在民主之外試圖「走自己的路」的華人學者重要的思考資源。但是獨尊治理，正如獨尊民主一樣，也是問題重重。例如：

（一）從民主的立場來看，由上而下的治理即使表現再好，再怎麼尊重民意，都貶損了人自主和平等意識的天性要求，把人降格到只是注重私己私利的經濟或社會動物。不僅無法培養健全的公民意識，創造積極活潑的主動精神和想像力，也無法有效凝結國家社會，產生真實的團結和國家認同。

（二）沒有人民自由平等的參政形成比較客觀的制衡力量，治理的好壞就只能依賴主政者的能力和自我節制。可是主政者走向貪權腐敗正是政治治理的一般常態，期望有權者能始終自我節制和為民服務不僅危險，通常也是愚蠢的。這也是自由民主成為普世追求的主要動力。

（三）現實上，香港和新加坡由於地域小，人口不多，族群問題不複雜，雖說良善治理有普遍的指標和內涵，但如何引用於人口眾多，族群多元複雜，歷史恩怨眾多的國家，則是主政者與主政團隊很大的挑戰。

就像孫中山所說，民主是無法抵擋的浪潮，想要長久獨尊治理不僅不可能，不應該，也不恰當，治理的獨擅終究將騰出空位給民主參與。以香港為例，金耀基自己也承認「行政吸納政治」的適用性有限，僅僅是一種階段性現象。「只有在一個政治層很小，政治化很低的社會中，精英的整合才能構成政府合法性的充分條件。一旦當社會經歷了快速的都市化，——政治化提高，原來屬於『政治層』的羲皇上人都將進入『政治層』，從而，『精英的整合』將漸漸無力，而必須更通過「精英與大眾的整合」（亦即政治民主化）才能獲致一安定的政治體系。」（44）至於長久一黨獨大的新加坡則反映在執政黨得票率的逐漸降低以及人民普遍對政治的疏離和冷漠。²⁸

這麼說，吾人似乎又回到了孫中山於1924年的民權主義演講所期望的理想，也就是代表中國傳統注重治理能力的治權能夠與代表民主力量的政權平起平坐，能夠結合兩方之長，而非偏執一方。當然，孫中山的提議只是十分表面的思想期望，並沒有深刻的思想內涵與可行的具體制度，²⁹但是制度和傳統的創新都只能立基於獨立思考的基礎，失去了獨立思考的意願與能力，就像唯西化美國化是尚的台灣思想氣候，以及以依附美國為榮的台灣政治人物，公共學術的討論和治理的表現自然注定只有搖尾乞憐的份。所以吾人若要為華人爭取更高更遠的視野，那麼深入認識自身的治理傳統，了解自己的國情民性，並且比論深究當代各國治理和政治的表現，探索其中的得失，以此逐漸集結累積思考論述的能量，才可能為往後引用傳統，進而創新制度的想像準備好必要的素材。

本文的初步結論即是，討論儒學與民主的關係，若單純著眼於儒學的思想文化意義，恐怕難免淪於論述空洞，爭議混亂和後果難堪的結果；若能回到儒家原來所看重的治理傳統，先著眼於思考如何奠立良善治理的基礎，再來引用詮釋吾人生活世界的人心和文化思想，我以為不僅更能有效接納和回應西方民主政治的挑戰，也更能自信地面對西方民主文化而創新自己的人文傳統。

引用書目

- 王汎森1985《章太炎的思想》台北：時報
- 石之瑜 1998《集體主義的民主》台北：桂冠
- _____ 1997《中國文化與中國的民》台北：風雲
- 何信全 1996《儒學與現代民主——當代新儒家政治哲學研究》台北：中研院文哲所
- 牟宗三 1980《政道與治道》台北：學生
- 河 清 1994《民主的烏托邦》香港：明報
- 李光耀 2000《李光耀回憶錄》下冊 台北：正中
- 李明輝 2001〈儒家傳統與東亞的現代化——從李光耀與彭定康關於「亞洲價值」爭論談起〉，《儒家思想在現代東亞：韓國與東南亞篇》台北：中研院文哲所
- 金耀基 1978《從傳統到現代》台北：時報
- _____ 1992《中國社會與文化》香港：牛津
- _____ 1997《中國政治與文化》香港：牛津
- _____ 2004《中國的現代轉向》香港：牛津
- 林安梧 1987《現代儒學論衡》台北：業強
- 林萬億 1994《福利國家：歷史比較的分析》台北：巨流
- 呂元禮 2002《亞洲價值觀：新加坡政治的詮釋》江西人民出版社
- 崔之元 1997《第二次思想解放與制度創新》香港：牛津大學
- 洪謙德 1994《新加坡學》台北：揚智
- 吳相湘 1982《孫逸仙傳》台北：遠東
- 吳增定 2003〈行政的歸行政政治的歸政治〉，《二十一世紀》網絡版一月號，總第 10 期
- 胡秋原 1983《一百三十年來中國思想史綱》台北：學術出版社印行
- 孫中山 1973《民權主義演講》，《國父全集》第一冊 台北：中國國民黨黨史委員會，頁65-156

- 康曉光 2002 〈90年代中國大陸政治穩定性研究〉，《二十一世紀》8月號
- 高德源譯 (Li, J. phart, A.) 2001 《民主類型：三十六個現民主國家的政府類型與表現》台北：桂冠
- 張德勝 1997 《思入風雲：現代中國的思想發展與社會變遷》台北：巨流
- 張雁深譯 1961 《論法的精神》上冊 北京：商務印書館
- 趙永茂 2000 〈黑金政治與代議民主本質〉，黃榮村等策劃《邁向公與義的社會》上冊 台北：時報。
- 許雅棠 1993 《民治與民主之間》台北：唐山
- _____ 2001 〈常道——《論語》政治思想試說〉，《東吳政治學報》13期
- _____ 2005a 《民本治理學》台北：台灣商務
- _____ 2005b 〈「治理責任」的思考——民主時代中的儒法治道〉，《東吳政治學報》21期
- 馮天瑜 1995 〈近代民主思潮的民族文化淵源〉，論文集《中國文化的現代轉型》湖北教育出版社
- 劉毓秀 2000 《女性國家照顧工作》台北：女書文化
- 劉曉波 1984 《選擇的批判》台北：風雲論壇
- 熊月之 2002 《中國近代民主思想史》（修訂版）上海：人民
- 潘 維 2002 〈民主迷信與政體改革的方向〉，朱雲漢、王紹光、趙全勝等合編《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》台北：桂冠
- _____ 2003 《法治與民主迷信》香港：社會科學
- 殷海光 1981 《中國文化的展望》台北：活泉
- 郭俊麟 1998 《新加坡的政治領袖與政治領導》台北：生智文化
- 浦薛鳳 1955 《政治論叢》台北：正中
- Kymlicka, W. 2002 *Contemporary Political Philosophy: an introduction* Oxford University Press
- Parekh, B. 1993 *Cultural Particularity of Liberal Democracy* in D. Held eds. *Prospects for Democracy*, Polity Press, pp.156-175

註釋

- 1 2004年，香港牛津又出版金耀基另一本論文集《中國的現代轉向》。本書主要集中於討論中國文化如何面對西方現代化的力量，如何尋找與呈現一己獨特的另類現代化的問題，與本文的關切並不直接相應故略而不談。不過，其中少許幾處觸及民主的內涵，金氏則等同於保障人之尊嚴的法治(33-4, 49, 222)，「權力更替有合理的機制」(222)，並提出「中國式民主」，其意為「民主(源於西方的)在中國文化社會的生長與運作，必不能外緣於中國文化社會，必不能不與中國文化社會的因素互相影響，亦因此必不能不出現帶有中國的性格與風貌，這亦即是中國民主的特殊性。但此『特殊性』必相應於其『普遍性』而始有。……它必須具有尊重法治、保障人之尊嚴，自由與權利等因素，如不具備這些民主共同普遍的因素，則中國式民主便毫無意義可言。」(223)不過，若說普世性的民主法治運作於中國社會因為必然帶有中國式的文化特色即可名之為「中國式民主」，那麼其實也應該有美國式、英國式、法國式、德國式、荷蘭式、日本式、新加坡式等各種文化型態的民主，如此「中國式」之名又有何特殊另類之處？這麼說不僅與論文集一書再三指稱中國和亞洲想要在西方現代化之外尋找「另類現代性」的用心和說法不能合拍，恐怕還是同樣會落入本文在正文中所提到的，從文化角度思考儒家與民主如何關聯的困難了。
- 2 學人通常分別文化與制度(結構)兩種角度探討儒家文化與法令政策制度對經濟活動的影響分量

(金耀基，1992：138-148；李明輝，2001：153-165)。本文則分別文化與治理，所以用「治理」而非「制度(結構)」主要是來回應中國政治思想中常被忽略的治理傳統，亦即更能呈現中國治理傳統中主政者治事用人的眼光、能力與責任的意義，以及涵蓋所有公權力(包括行政司法和立法)的運作理據和實況。

- 3 可參考以下的著作：梁啟超(胡秋原 1983：29-32)、殷海光(殷海光，1981：461-477)、金耀基(金耀基，1978：183-189)、張德勝(張德勝，1997)。
- 4 這是金氏引用B. Parekh的說法，不過Parekh 其實認為一些人道的原則，如尊重生命和尊嚴，以及良善的治理，如法律前平等，同樣受法律保障，公平審判，少數的保障等等才有普世的價值(Parekh，1993：172-174)。
- 5 民本與民主的問題當然沒這麼簡單。除了類似金耀基以為兩者相容的看法之外，就是把民本和民主對立起來，認為兩者雖皆以民為重，卻有著根本性的差異。持此論者甚多，此不列舉，有的是追究究竟孰為根本的問題，如馮天瑜說：「民本學說在本質上不是民本位理論，而是君本位理論——一種明智的，眼光遠大的君本位理論。」(馮天瑜，1995：164)有的則是憑藉西方自由民主的個性性思惟來反對民本思想之群體或集體性思惟的不當，如劉曉波說：「中國古代的民本、博愛正是把毫無具體的個人權利，抽象而空洞的『民』捧上高位，把對每個個體來說沒有任何實際內容的『群體權利』，神聖化為絕對的權威，從而實際上取消每個個體的具體權利。」(劉曉波，1984：84)
- 6 Parekh的說法與金氏所說「民主的儒家」的著眼點並不相同，金氏所說的社會或共同體的角度或視野應該是比較偏重群體和諧或家庭人倫的考量，並非Parekh所著眼的擴大參與。
- 7 金氏自己也說「民主的儒家」政治系統「仍處於一個早期發展階段」(中政：175)。
- 8 1922年梁啟超即有此觀察：「近五十年來，中國人漸漸知道自己的不足了。……第一期，先從器物上感覺不足，……第二期，是從制度上感覺不足。……第三期，便從文化根本上感覺不足。……覺得社會文化是整套的，要拿舊心理運用新制度，決計不可能，漸漸要求全人格的覺悟。」(胡秋原，1983：30)
- 9 金氏引福山的話：「以儒學為基礎的民主國家(注意福山用的英文是Confucian democracies)並非處在一個與我們更加相似的進化階段上，而是發現了一條我們根本不知道的通往二十一世紀現代化社會的道路。」(中政：166)來助陣其說即是反映這種心思。
- 10 石之瑜想要從文化思想民情民性的基礎走自己的路的思考還可以參考他另一本著作：《中國文化與中國的民》。另外，也可以看到學人希望從當代中國難得公有制的經濟實驗現實中，利用視訊科技，使選舉成為非政黨式的競爭選舉，來鼓吹制度的創新，以與建立於資本主義強存弱敗之脆弱經濟上的西方自由民主相對比，實踐更真實的人民民主。(崔之元，1997)
- 11 關於新儒家熊十力、牟宗三、唐君毅、徐復觀、張君勱諸君如何思考和接引西方民主的問題請參考何信全的著作(何信全，1996)，也可參考林安梧簡要的討論(林安梧，1987：第二章)。
- 12 這一節引用金耀基的著作都是《中國政治與文化》，故以下只引頁碼，不再重複書名簡稱。
- 13 請參考呂元禮的《亞洲價值觀：新加坡政治的詮釋》，郭俊麟的《新加坡的政治領袖與政治領導》，洪謙德的《新加坡學》，以及李光耀的《李光耀回憶錄》下冊。
- 14 金氏說道：「從一般性的意義來說，香港只有行政，沒有政治。」(中政：55)與金氏不同，本文用的語詞是依於中國治理傳統的治理內涵，意義較廣，並不止於單純行政權的做為。
- 15 可參看許雅棠對《論語》的討論(2001)。關於傳統中國治理為重的思想，我自己初步的心得寫於《民本治理學》(2005a)一書。
- 16 孫中山對「民」的界定即是「有團體有組織的眾人就叫做民。」〈民權主義第一講〉
- 17 孫中山的人為平等自然不止於政治地位的平等，可參看《民生主義》具有濃厚社會主義的說法。
- 18 例如孟德斯鳩說：「一個管理得好的民主國家和一個管理得不好的民主國家是很有區別的：在前者，人們只在公民的身分上是平等的；但是在後者，人們還在官吏、元老、法官、父親、丈

夫、主人等各種身分上也都是平等的。」（張雁深譯，1961：第一卷第八章第三節）

- 19 有學人批評孫把民權的「權利」與政府權的「權力」混合為一的不當。雖然，人民的選罷創複的確也是得以支配決定的權力。否則又何貴於擁有這些權利。
- 20 牟氏的政權用法與孫中山不同，孫是用來指稱人民主權，牟則與西文regime和sovereign一詞相通，主指一國政治權力的歸屬問題，也就是國家主權問題。雖然在意義上牟把政道寄身於民主，則與孫的用法相通。
- 21 以下引用牟宗三的著作都是《政道與治道》。
- 22 雖然「治重於政」的說法傳神地表達了傳統中國治道的精神，但浦氏自己並沒有如此自覺。
- 23 以下引用浦薛鳳的著作都是《政治論叢》。
- 24 我有稍做剪裁。
- 25 以台灣為例，調查發現台灣民眾2001年對民主的信心較之1999已大幅滑落(由54%到42.8%)，顯示對台灣民主化的失望，這種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(李雲漢，2004)。同樣的失望也反應在《天下雜誌》2004年的國情調查，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。而有50%的人則認為阿扁政府的執政能力表現差。不過，比較起政府的表現，台灣民間企業和自主性團體和社區組織卻是充滿活力的。
- 26 台灣在尚未完全自由民主化的治理其實也支撐了這樣治理獨立的事實。
- 27 潘維〈民主迷信與政體改革的方向〉，收於《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》（朱雲漢等編）。也可以參看他的論文集《法治與民主迷信》對法治內涵的討論。關於金耀基所提香港「行政吸納政治」的經驗能否適用於中國大陸也引起大陸學人不同意見的討論，如康曉光(2002)與吳增定(2003)的正反意見。我認為這是個大問題，也與本文有相同的關切。不過，除了篇幅限制，不予許我再討論之外，我以為，若能先分辨中國治理思想傳統和專制傳統的不同，應該更有助於問題的釐清，雖然，這也不是三言兩語可以交待清楚的。我自己如何看待傳統中國治理的問題表達於《民本治理學》一書(許雅棠，2005a)與論文〈「治理責任」的思考——民主時代中的儒法治道〉(許雅棠，2005b)。
- 28 參考郭俊麟的《新加坡的政治領袖與政治領導》，頁271-285，洪鎌德的《新加坡學》，頁32。
- 29 關於孫中山政治思想的特質與問題請參考許雅棠的著作(1993：第四章)。

許雅棠 東吳大學政治系副教授

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第四十七期 2006年2月28日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第四十七期（2006年2月28日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。