

探索中國官僚體系的新嚐試

劉紀曜

——評介「清代官僚的內部組織：法律、規範與溝通」

書名：The Internal Organization of Ch'ing Bureaucracy: Legal, Normative, and Communication Aspects.
作者：Tomas A. Metzger.

出版：Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1973 (虹橋翻印版)

頁數：x十四六九，附錄、書目、辭彙與辭語索引。

傳統官僚體系，在中國一直是被詬病的對象，其效能一直被懷疑，甚至被否定。官僚在傳統中國的社會裡，似乎已被認定扮演著負功能（dysfunction）的角色。而中國自清季以來的現代化運動屢遭挫敗，使一般論者的箭頭又一齊指向清代官僚的腐敗。然而，中國的官僚制度，可說是世界上維持最久的制度，自有其存在的功能，對中國官僚體系的全面觀察與評價，自須對其功能作正面的了解。本書即為此而作，作者認為：「了解清代官僚，大致即意味著了解在正負功能兩股勢力間的對抗情形。」作者似乎不滿，且有意糾正一般對清代官僚的偏頗論點，而極力證明表揚清代官僚正功能的一面。從作者筆下，讓人覺得清代官僚應該是很有效能的組織，至少，有效能的組織所應具備的條件或特性，清代官僚都具備了。

如書名副題所標示的，本書探索清代官僚的政治規範、行政法律的制定與傳播溝通、以及清代行政處分法的特性與效能。這些面向（aspects）之所以被稱為內部的（internal），乃因這些是「有關皇帝與官吏間的合作條件，而不是直接影響外在社會的官僚活動。」作者深受自Max Weber, T. Parsons, G. Almond 以來一線相承的學術影響，故特別注重政治文化——規範與價值觀念——的解釋與討論。在Metzger所提出的規範或身份制裁、酬報制裁與強制或人身制裁等三種制裁中，作者特別強調規範性制裁的拘束力，故強調研究政治文化的必要。以此，作者批評Barrington Moore, Jr.，立基於階級或社會利益的論點，

同時批判Wittfogel與Balazs等人立基於專制獨裁的獨斷與強制性的觀點。對於Eisenstadt強調官僚的社會地位與階層利益之論點，作者認為是忽視了官僚本身的內部組織問題。對Talcott Parsons認為傳統中國是由儒家的價值觀念與特殊主義的親屬規範（*particularistic kinship norms*）之混合物所支配的說法，作者認為這是過份強調一般文化，亦過份強調文化中堅份子（*cultural elite*）的權力，同時亦忽略了中國政治文化中的普遍主義（*universalism*）。作者強調，只有透過Almond與Powell所提出的政治體系四次元（*dimensions*）中的兩個次元——政治文化或價值體系，與體系維持和調適功能（*System maintenance and adaption function*）——的研究，才能全面了解清代官僚體系的能力（*capability*）。這即是全書重點所在。

第一章，法律制定的規範背景：行政的變通性（*The Normative Background of Law Making: Administrative Flexibility*）。本章主要是在反駁一些幼稚的漢學家，他們以為帝制中國是傳統主義的、少流動的、甚至是僵滯的。作者則從價值與規範的層次，討論清代的政治變通性，因為價值模式（*Value pattern*）引導個人參加政治活動，同時使官僚的功能運作模式（*functional patterns of operation*）合法化。作者指出，在清代官僚中，對變通性有一種道德的委諾（*moral commitment*），亦即認為對國家程序（*the state's procedures*）的改變與經常的批判是對而且是有意義的一種強烈感覺。然而在這感覺的核心，却結合著一種疑惑（*doubt*），即知覺到這世界有部份是壞的，但對那部分是壞的，以及如何改進，却有許多疑惑。這種疑惑能促成改革社會的道德義務感，亦使改變有多樣的選擇性。雖然對現在與歷史的知覺與評價支持變通的觀念，同時易經變的觀念與詩經維新觀念在形上方面對這加以支持，然而在中國的經典裡亦強調不變的連續性。故在由具有歷史心靈的知識份子組成的清代官僚間，形成一種變與不變的複雜而矛盾並立的態度（*ambivalent attitude*）。

作者認為清代對法的不可變性有幾個規範性來源：一、法必須建立在自然的基礎上，而自然有其不變性——雖然自然亦有其可變的部分；二、儒家「道」的道德觀，含有不變性；三、中國政治的統一與制度的一致性暗含有不變性；四、本末思想含有不變的秩序觀念；五、祖先崇拜使祖法祖制不可變。這是一種固定秩序的建立，因為人要應事之變，則需把行動建立在一些穩定的指涉點（*stable point of reference*），以維持內在的平衡。故在政治上，期望在例行的政事之下有「固定的秩序存在。然而作者接著指出

，就是在清代保守主義的觀念裡，這固定秩序仍然是可合法地改變的，甚至舊有的基本法律，亦是可爭論或實際上可修正的，如清代有關迴避本籍的討論即是個例子。故作者認為清代法的固定秩序缺乏明確的定義，作者舉例說：在適當的文句裡，體制、典章、法制、章程、定制、制度、政體等字皆可以有不可變的含義，然而這些字詞有時亦含有可變之意。此外，皇帝的格外施恩或堅持，亦可使不可變的法產生例外，而具有充分的變通性。

在此，作者實在沒有把握到清代傳統中國知識份子對變法的基本觀念與態度。這主要是受到作者討論此問題時的視野與資料的局限。作者在此節所用的資料，主要是大清會典、皇朝經世文編與陶澍的奏疏，作者的視野只到清朝中葉，而對祖制與成法可變不可變討論得最激烈的洋務運動與變法運動，竟不措一辭，難怪作者沒有把握到此問題的本質與關鍵所在。有關法的可變性問題，清代知識份子最主要最基本的觀念，是道器觀念。道是形而上者，器是形而下者，法是屬於器的形而下者，故法可變，道不可變。在理論上，在價值觀念上，法是因時而設的東西，故皆是可變的，只是慎重的考慮或爭論是否已到非變不可的時候？有沒變的必要？如何變？變的結果如何？當然，越基本越核心的法越不容易變，然而在規範上價值上，並沒有永不可變的限制，除非牽涉到不可變的「道」。故清代在律例則例上的變通，除了牽涉到祖制祖訓等習俗上心理上的規範限制之外，只是考慮實際情況該不該變通，以及變通結果的輕重，而不是規範上的可變不可變問題。因法都是可變的，只是要不要變，該不該變與如何變的爭論而已。就是祖制在必要的時候也可以變通，如慈禧太后的垂簾聽政就是一例。就規範性或價值觀念來說，道器之分才是法可變不可變的關鍵所在。

明白傳統中國知識份子對法的可變性之態度，我們就更能了解作者在本章所討論的小調整（minor adjustments）與大改良（major improvement）的問題。作者亦指出：變法雖不常出現在文件上，然而並非禁忌。同時由易經而來的變通觀念，使例行公事的適應與調整合法化。作者即用易經削盈補缺的觀念，作為塩政上融銷現象的理論根據。這種輕微調整，常含有一種代替的觀念，例如塩的代銷、官吏的署任、代拆代行。而更重要的，是清代官吏都被期望具有變通性與解決困難問題的創發才能，如此更加深了變通性。關於大改良，作者指出，在政治思想上，中國的改革論者存在於三組極對（polarities）裡，即儒家對法家的爭論、進商或抑商的問題，以及激進論（radicalism）與溫和實在論（moderate realism）的對立。這三組極對中，

作者未對進商或抑商問題作進一步的討論，我們亦只討論另外兩組極對。作者根據陶希聖的說法，認為儒法之衝突，主要在於主張依賴直接的強制權力工具或是道德凝結力來統治人民之爭論。然後進一步以漢宣帝及宋人對王霸問題的態度、儒家對管仲的評價、以及歷代學者對秦朝某一方面的好評，指出儒家有一基本的矛盾並立態度，即體認為要改進世界——尤其是在亂世——有必要結合儒家的理想與法家強硬的權力工具。這種態度亦從儒家遵古法酌時宜或遵古酌今的原則，以及對君臣關係的態度表現出來。這矛盾並立態度是儒家從事改革的動力之一。

作者指出儒家基本的矛盾並立態度，是很獨到的見解，然而亦頗值得商榷。首先必須考慮的是，漢以後的儒家，基本上雖然以先秦原始儒家思想為主，但已加進道、法甚至佛家的思想。故我們討論帝制時代的儒家，就不能以先秦原始儒家與法家涇渭分明的立場來討論其與法家的關係，而謂其具有一種矛盾並立的態度。（註一）再就矛盾並立性（ambivalence）一詞而言，儒家思想中誠然有一些正反並立的成份，如德威並用、仁德與刑法之爭，而形成帝制時代的德主刑輔原則，（註二）然而這並不是一種 ambivalence，而毋寧說是一種 dilemma（困境）。因為德刑並不是在同一時間對同一對象同時施用，而是因對象的行為條件所作的選擇性反應，荀子的禮刑分治論最能說明此種態度，荀子謂：「以善至者待之以禮，以不善至者待之以刑。」（註三）而德主刑輔的原則，即是能德化則德化之，無法德化只有用刑，這是依對象的條件而作的選擇反應，而不是矛盾並立的同時發作。至於這原則要如何施行，始能達到最有效而完美的境地，則永遠是儒家的一種困境。

有關改革激進論與溫和實在論的對立，是本章最獨到且最精闢的論點，兩者的對立觀念可列表如下：

激進論

溫和實在論

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. 以一種陶醉的觀念為核心，以為只要採取對的政策，良好的統治是容易獲致的。 | 縱使是好政策，實施起來亦有其實際的困難。 |
| 2. 基本改革可以迅速完成。 | 基本改革只能漸進的完成。 |
| 3. 對社會作全面的控制。 | 只想對社會作部分的控制。 |
| 4. 比較集中於社會的大規模改革。 | 集中於官僚本身的內部改革尤其是注重好官吏的徵補。 |

5. 以恐懼或道德責任為引出人民服從的基本方式。

6. 對問題採取單因果的觀點。

7. 傾向於以普遍原則討論行政問題。

8. 正統論者，強調經典的有效性。

作者以陶澍作為清代官僚的代表，認為清代官僚是屬實在論者，在德治與法治的問題上，採取一種折衷的立場，這種態度使清代的官僚活動更具效能。此種論點顯然需要進一步的驗證，因為陶澍的塩政改革，能否作為清代官僚的典型代表，是很成問題的。謂清代官僚大都是實在論者，大致沒錯，然而這種注重實際的現實實在論，是否真使清代官僚更具效能，亦或變成追逐現實利益的藉口，這有待進一步的實證研究。且就改革論本身而言，作者對清季的洋務運動與變法運動竟不措一辭，是本章最大的漏洞。

最後，作者以清代大小二十八次的律例修訂，證明清代官僚具有適應實際需要與情況的變通性。更重要的是，「清代律例的變通性不是來自律的修訂，而是來自例的特徵。例之所以增加變通性，是因例是用來使較一般性的律適應各種不同或特殊環境的補助物。而且在清代後期有一明顯的原則，即在衝突的案件中，是以例而非律為根據，如此減輕了律的嚴格性。」故作者認為清代官僚體系具有充分的變通性，以維持適應本身的生存。

第二章，法律的傳播溝通（The Communication of the Laws）。本章主要是從法律的編纂、印行、傳播以及應用，看清代官僚的有效性，作者認為清代有關律例的書籍，分類不清楚，只注意排版視覺上的明晰與次序。法律與官方文書的用語，平直而不够精確，亦沒有標準化，同時缺乏足夠的技術性辭語（technical term），故有相當程度的表達自由。清代的官方辭語，雖然不能精確地將技術性的現象一致地標準化，但在官員之間並不缺乏明晰性，清代官員能以很大的精確性與顯著性來互相傳達訊息。這是因為清代的律書則例都是經過有經驗的專門人員編定，再由官方印行，且有民間的刻板，在官吏與士紳之間的流傳極廣，故官吏對律例、則例等都有一定程度的了解，能夠明確地互相溝通。因此作者認為清代的官僚大都能夠遵守法規，依據法規行事。而強調清代官僚遵守行政法規的四個次元：一、行政法規是在融洽中解決官僚內部爭論的途徑；二、由堅守法律，一個官員

用酬報獎勵的方式引導人民服從。

對問題採取複因果的觀點。

以組織細節討論行政問題。

強調有效性的多種來源，尤其是歷史。

可證明其對君主利益的奉獻；三組織效率要求法律的遵守；四法律同時被認為是君主權力的牽制與工具。故從法律的傳播與遵守角度來看，作者認為清代官僚有相當高的效率，且特別強調成法對於君主的限制。作者引一七二六年雍正帝責備樞臣沒及時糾正諭旨中不合定例之處的上諭，認為皇帝本人亦必須尊重定例，而構成對其權力的限制。這種論點在清代來說，顯然並不真確，就某種程度說，清代皇帝誠然亦應遵守成法，尤其是明顯的且重要的祖制祖法，然而清代皇帝對一般成例的遵守與否，完全決定於皇帝本人，故皇帝遵守成例並未成為制度化的法規。何況，臣僚雖可指出諭旨不符律例之處，但皇帝有最後裁決權與創制權，只要皇帝堅持就可破例，同時亦造成一新例，這在清代是屢見不鮮的。而雍正帝之上諭，其目的並不在對自己權力的限制，而在指責臣僚的不遵守律例，這是要求臣下守法的控制手段，我們不必把它看成對君主權力的限制，因為守不守成例完全在君主裁決的權限之內。

從律例則例的編纂修訂，作者談到清代官僚的專業化問題。作者批評有些學者誇大儒者官僚的業餘性，而提出四項反駁的論點：一、從漕運全書與兩淮鹽法志等書的編纂官員之專業資格，證明清代有相當的專業化程度，至少要求有相關的經驗；二、從六部額外司員的分發訓練，有專業化的傾向；三、以鹽缺為例，證明清代對某些官位要求具有專化之人選；四、六部京官長期在同一部內任官，具有專化的經驗。作者真是言人所未言，證明清代官僚在某些職務上亦注意專化經驗的要求。然而，問題是清代官僚專業化的程度與廣度，以作者所舉的四項而言，律例的編纂是臨時性的職務，六部額外司員與六部京官都是京官，無法代表外官，外官中的鹽官只是一小部分，而鹽官本身是否都專業化，也是很大的問題。我們只可說清代某些職官有專業化的傾向，然而不可否認的，其程度不深，分布不廣。

第三章，法律制定過程的正式結構（The Formal Structure of the Law-making Process）。在本章裡，作者想從清代法律的制定過程與分類以及刊行的版式，說明清代法律的制定過程，指出清代組織效能（organizational efficiency）的兩個中心主題，是變通性的強調與適當地傳遞大量訊息。作者把清代的法律制定過程，區分為基本的與派生的（derivative）兩種。基本的法律制定有四：一、前代法律的修訂；二、編定具有明顯法律性質的上諭；三、編定可作為成例的前朝皇帝之諭旨；四、選編官員發布的命令而具有律例性質者。所謂派生的法律制定，是指透過皇帝的命令，而付予某些律例一種特別的地位。至若法律

制定的程序則有三，首先是命令的頒布，這是行政過程；再就命令加以揀選與區別，某些命令被選為律例並加以分類；然後把這些成為律例的命令刊行發布。故作者認為清代法律的三個主要特徵是：行政與法律制定過程部分是一致的；不尊重法律實質範圍的區分；法律制定體系與刊行過程有複雜的關係，因為編纂刊行的官員，有自由設計符合他們目的之版式，且分類不清，故刊行的內容不一。

在討論清代法律制定的行政過程之文內，作者很獨到的指出，從宋以來相權凌替與君主獨裁的過程中，失去的相權不一定完全為君權所吸收，有一部分可能流入地方官的手中，如明代出現的督撫即可作如是觀。我們如注意明清君主獨裁的加重，亦必須同時注意督撫請訴決策（*appellate decision making*）的事實。督撫建議所形成的決策，是明清行政過程中的主要部分。作者認為權力不僅只是最後決定權，亦應有所謂決策提議權，而明清以來的歷史，似乎有一長期的傾向，把決策提議權由中央的宰相散布到地方的督撫。故督撫在清代法律的制定過程中，扮演著十分重要的角色，因為有許多則例原是由督撫奏准或議准的。這是作者很獨到的見解，可是我們必須注意，明清督撫的決策提議權，到底不能與唐初宰相的回駁權相提並論。而且所謂提議決策權，亦不完全落在督撫的手中，中央樞臣的決策提議權，就某種程度言，是大過督撫的。

第四章，文官的行政處分法（*The Law on the Administrative Punishment of Civil Officials*）。這是本書的精華與重點所在（全書本文四一七頁中，本章即占一八五頁）。本章在某種程度上可說是獨立的一部分，但主旨則是一貫的，亦想從規範性的政治文化與清代吏部處分則例，說明清代官僚體系的效能。作者獨具慧眼，首次向學界強調對「處分則例」的了解與分析，是研究清代官僚體系的必要條件，這是處分則例第一次受到學者應有的重視與研究，在有關清代官僚體系的研究中，這確實是一種新的進展。然而這只是一個新的起步，作者在本章所討論的，主要是處分則例在法律規範與政治文化上的問題。我們有必要對清代處分則例作實際運作的深入研究，才能進一步了解處分則例在清代官僚的行政過程中，與實際的政治行為中所扮演的角色。從實際運作過程中，我們才能深入了解處分則例的真正效能，及其施行時所面臨的實際問題，以期對清代官僚有一全面的深入了解。

官僚體系是一種組織（*organization*），為要有效的達成組織目標，就需要控制與制裁。作者認為有效的制裁必須有四個條

件：一、制裁必須被認為是合法的；二、制裁的嚴厲程度，必須根據成員達成組織目標的成功或失敗，故必須是普遍性的；三、對成員的小過失或錯誤，處罰要適中，才不致挫敗成員任事之勇；四、制裁必須是可變通的，以便調整來促進成員最大的反應。作者指出，西方研究中國官僚的學者，其所以忽略官僚在紀律方面的制裁（disciplinary sanction）之問題，乃由於這些研究受到獨裁理論（theory of despotism）與Max Weber 官僚概念的影響，而這兩種理論都忽視制裁的問題。作者不同意瞿同祖與D. C. Pritchett 等人認為清代不區分行政過失與一般罪行的說法，而認為清代由於處分則例的存在與受重視，行政過失與一般罪行是有區分的，即官員公罪私罪之分，其科罰亦有不同。同時亦反對Wittfogel 東方專制論的暴力統治說，認為清代處分則例，對官員的規範性或身份制裁與酬報制裁，比專制獨裁論所主張的暴力制裁更有效，更能促進官員本身的團結合作。

作者對清代官僚有一基本的假設，認為其成員大都是接受儒家教育的知識份子，故先從儒家的思想背景討論制裁的合法性問題，作者對這問題，頗有深具啟發性的見解。在對官僚的懲處這個問題上，作者發現中國的儒者再一次表現了前述的矛盾並立性。這矛盾並立性，是由儒者官員要求免除屈辱性懲處的一種對自己身份的克瑞斯默意識（charismatic sense）與作者所謂的試用倫理（probationary ethic）所構成。此兩者同時存在一個人的心裡，雖然有思想上的矛盾，可是在心理上却因而形成一種責任感的倫理（ethic of responsibility），使懲處變得有意義而可接受。

作者從尊——在中國的語言習慣上，尊字很少單獨使用，作者在此書內乃意指尊敬與自尊二義——的觀念來討論儒家克瑞斯默（charisma）之特質——作者根據Ezra's的定義，克瑞斯默是一個行動者對其他行動者的規範取向運用廣大而強烈影響之能力——認為以儒者從政的儒家同時要求平民與統治者的尊重。作者認為儒家對這種尊榮的要求，主要有兩個因素。首先作者引朱熹認為理想的封建制度是君主與封建貴族分享權威，而認為儒家要求尊榮地位，是受封建理想的影響，想把封建地位的尊榮投入官僚體系之內。另外，儒者經常有一種可稱為克瑞斯默領袖（charismatic leadership）的自我意象（self-image）。這意象有一部分是與官僚臣子的角色相衝突的，因為儒者自視在政治世界裡，擁有一種道德的終極地位，而不僅只是臣屬的地位。儒者這種自尊心乃與其所學有關，他們接觸孔孟之道，而成為聖道的傳達工具，並作統治者的助手。他們扮演著君子的角色，而君子對道德原則的奉獻是超過對君主的希望之奉獻的，有時他們甚至切望於實現做為一個聖人的終極道德完美性。這種自尊心使儒者很難

以一個官僚而接受懲處，因為作爲一個君子而由外在強加處罰，顯然是很羞恥的。然而儒者的其他觀念，又使他們接受處罰的合法性，而形成一種複雜的矛盾並立之立場。儒者對處罰的接受，有一點與儒家對法家的矛盾並立態度有關，作者將它稱爲「派生的合法性」(derivative legitimation)。這種合法性的產生，是因儒者們相信帝制政府是天生就有許多不妥當活動的東西，因此縱使官員本身的處罰被公開抨擊，它仍然可被當作政府不可避免的一部分而被容忍。此外，儒者亦接受一種觀念，認爲好政府必須開革壞官員，因此贊成考績與黜陟等監察制度。而使儒者官僚接受懲處的最大因素，則爲作者所提出的試用倫理。

作者從荀子的性惡說出發，再證以王安石與顧炎武的意見，認爲中國人大都相信，大部分的官吏都只不過是中人或中才，他們的道德性是決定於外在的經濟環境，而不是決定於內在的精神力。故中國的中堅人物(elite)到底是有一內在的道德精神核心，亦或是被外在環境鄙賤地控制著？這個問題是儒家價值體系的核心疑惑，尤有甚者，這疑惑不僅導向其他的官員，同時亦導向自我本身，而內化(internized)爲自我疑惑(self-doubt)。這種疑惑可以作爲清代行政實施與用語的一種理性解釋，作者即以此解釋清代的罪官復職問題。作者認爲，在清代一個受過處分的官吏，經常有機會復職，且有捐贖的方便之門使其復職，清代在官吏與罪犯之間並沒有劃下嚴格的道德線。故作者推論清代有一種感覺存在：即覺得官吏的榮譽與犯罪的活動是可部分共存並立的。這種感覺，作者以中才意像的內化來解釋，同時以第一人稱假擬所謂的中才意像：「我，是一個沒有堅固的內在道德核心之中才，故在各種物質壓力下，難免犯罪。與孟子的理想相反，我的廉潔是決定於物質條件的，所以我樂於公開接受養廉銀。故我是一個潛在的罪犯(potential criminal)，在道德上與已經定罪的犯人是相似的，因此我歡迎他們在服刑之後，再回到我們官僚群中來。然而，假如我是潛在的罪犯，則我不是一個君子，故我自覺羞恥。因此，接受屈辱的處罰，在道德上是適當的，同時我亦歡迎讓我贖罪的機會。」作者認爲這種羞恥感可以透過官吏的平庸性這個觀念，而與荀子的性惡觀連結起來，這就是所謂的試用倫理。作者進一步指出，在儒家中堅份子的心裡，這種試用倫理與前述的克瑞斯默意識間有一種不穩定的關係，即：對自己的學識與道德感到驕傲，同時對完成此學識與道德的失敗感到羞恥。然而這種自尊與羞恥的結合，却提高了責任感，這種官員的責任感，對有效的行政處分是需要的。作者進一步發揮，認爲一個人自覺性惡，或感覺到被認爲惡性而遭人拒却的威脅，則此人也許會覺得需要以責任來證明自己。假如一個人經由不斷的奮鬥去克服具有惡性的感覺，而實在化自己的人格，則刑罰不但是可接受

的，甚至被用來當作完成此奮鬥所必要的作爲，而被無意識地渴望著。顧炎武對貪官污吏的嚴刑主張，也許就反映了不自覺的自我遣責。就中國人看來，這實在是很新奇的論點。

最後，作者把中國官僚的試用倫理，與Max Weber的基督新教倫理做個比較，同時批評Weber有關中國官僚的論點：「試用倫理與基督新教倫理，在某種程度上，都被認作完成組織工作的動機形式（forms of motivation）。兩者都面臨誘導一個中堅階層去完成堅苦而無直接報酬的工作之問題，兩者解決此問題的方法，也都是把一種比工作還要討厭的道德緊張（moral tension）注入這些中堅階層；然後明白表示，只有完成工作，才能解除這道德緊張。兩者的不同是在於它們的工作形態，在中國方面，外在制裁扮演較大的角色；而新教徒的態度，有較大幅度的自我信賴或理性化。無論如何，吾人無法接受Weber有關中國官僚的論點。Weber把中國官僚看成本質上透過典禮與儀式的適當性，去尋求自我實現（self-fulfillment），而缺乏在倫理要求與人類缺點間的任何緊張力。Weber顯然對這有失認識：如想達成組織的效能，不管是企業家或官僚組織的領導人物，都必須由一種內化了的道德義務感促發其動機。」

作者顯然深受Max Weber的影響，而企圖在中國的官僚體系之內，建立一種與新教倫理作用相同的倫理精神，此即所謂的試用倫理，這充分顯示出作者深入的洞察力與創意。可是作者的創意雖然可嘉，但並不完全成功。首先我們必須指出，儒家誠然有一種克瑞斯默的特性，但是作者從尊的觀念來討論這特性，顯然不十分恰當，而沒有把握住儒家克瑞斯默特性的本質，亦不十分符合作者所依據的Elzioni之定義。尊的觀念實際上只是一衍生觀念，儒家克瑞斯默特性的本質乃在其德化主義。這是根據道德、仁義等意理權威而發生的作用。一個真正的君子或聖賢，其德化的克瑞斯默作用，不僅在平民的身上產生，亦影響及於君主。在儒家的思想裡，這意理權威是君主政治權威的根據與憑藉，儒家這種立基於意理權威的德化主義，才使儒家主張「臣事君以義，君待臣以禮」的君臣關係，這才是作者指出的儒家自尊立場。雖然作者亦指出儒家的道德終極性，是儒家要求尊榮地位的因素之一，然而不從德化主義討論儒家的克瑞斯默特性，顯然沒有接觸到問題的核心。德化主義一直是儒家的中心思想，但因實際上的困境，才有漢以後德主刑輔的形態出現，這個問題實在值得且有待進一步的深入探討。另外必須指出的是，君子是道德修養的一種境界，要達此境界必須靠自我修養的過程，故並不是所有的儒者——相信儒家經典的讀書人——都自認或被認為是君子。因此

也不是每一個儒者官僚都自認或被認為具有克瑞斯默的特質。故作者以克瑞斯默自我意像來泛論清代官僚，顯然有其極大的限制，只能說明少數具有此意像的儒者官僚。還有，清代官僚，滿人亦占一大部分，滿人官吏對皇帝一向自稱奴才，除非儒化很深，否則滿人官吏不具有克瑞斯默的意像或尊榮的立場。不分滿漢是此說最大的缺失。

從試用倫理，我們可看出作者一線相連的推論過程，即是由性惡、德性外在決定論、中才意像、潛在罪犯、犯罪、羞恥感、接受處罰、償贖自新、開復官職等過程一路發展下來。關於這試用倫理的推論過程，有兩點值得商榷。其一是此推論過程的起點——性惡說。儒家雖有荀子主張性惡說，然而自漢朝以後即不受重視，信者不多，一般人都相信孟子的性善說。中國每一個蒙童必讀的「三字經」，第一句話就是：「人之初，性本善。」尤有甚者，我們可說作者所建立的中才試用倫理，是立基於性善說的，因為只有相信性善，才能相信自新的可能性。中國一句俗語：「人非聖賢孰能無過，過而能改，善莫大焉。」就是這種立於性善而期望改過的態度。否則如作者所論，既性惡，而德性又由外在物質環境決定，假如環境不到使人為善的美好境地，則中國官僚只有永遠在作者所謂的試用倫理的犯罪過程中循環不已。在中國歷史上，也許實際上曾有這種人物存在，然而中國從來沒有這種倫理思想。此外，作者以外在經濟環境解釋清代官僚的貪污行為，這是過份簡化的說法，亦缺乏含蓋性。並不是所有經濟差的才都貪污，也不是經濟狀況好的官吏就不貪污，清代有許多例子，說明越富有的官吏，貪污越多，這是作者此一試用倫理無法解釋的。這種中才的試用倫理，只在某種程度上，適用於某些中才人物。

作者根據中才的試用倫理，再進一步推論，認為與君子的克瑞斯默意識結合在一起，形成一種矛盾並立性，而激發官僚的責任感，這種推論就錯了。作者認定試用倫理與克瑞斯默意識是同時存在每一個儒者官僚的身上，而產生矛盾並立性。但這是不可能的，因為作者的試用倫理，是建立在中才意像與德性外在決定論之上，而克瑞斯默意識則純粹是屬於君子的德化主義，且是道德內在修養論的。故就中國的價值觀念與倫理標準而言，是君子就不會是中才，是中才就不可能是君子，故君子的克瑞斯默意識與中才的試用倫理，是不可能同時存在一個人身上的。這是二者居其一的條件式，而不是二者矛盾並立的混合式。因此，雖然中國的君子是有克瑞斯默意識，而某些中才官僚是有試用倫理，然而兩者却不可能結合而激發責任感。中國君子以德化主義為核心的克瑞斯默意識，無需試用倫理，它本身就具有強烈的責任感。故，中國官僚組織的主要問題，毋寧是在於君子的克瑞斯默意識

與中才試用倫理所產生的因循苟且之間的緊張(tension)關係。

有關清代行政處分的規範架構(normative framework)，作者分析清代的處分則例，證明清代在行政過失與行政罪行上是有區分的，此即公罪與私罪之分。根據大清會典，公罪的處分是激勵官吏執行責任，私罪的處分則在警告官吏不得貪污腐化，故公罪的懲罰經常是比私罪輕。而清代對官吏的懲戒，亦能以理性主義來考量官吏實際應負的責任，以之決定懲戒的輕重。接著作者以不少篇幅，討論清代行政公罪處分的寬大問題，作者認為對行政過失的寬大處分，有助官僚組織的效能。作者從幾個方面說明清代官僚公罪處分的寬大：一、捐贈範圍的擴大；二、可用官銜抵銷；三、包括調用或革職在內的公罪，有很大的開復可能性；四、對小罪的參劾持謹慎的態度；五、公罪的處罰經常是罰俸，而罰俸範圍對官吏的經濟影響不大；六、一般學者經常批評苛罰酷刑的不當。然而並不是懲處寬大，就能提高組織成員的能力。故作者認為，在清代想透過紀律或其他吏治政策，去提高能力與制裁的拘束力，面臨著三個主要的問題或困境：一、有關士氣的不確定性問題，寬大的懲處並不能保證官吏就勇於任事而不推卸責任；二、在發展能力的需要與加諸適當的拘束力之間，必然有些矛盾，即很難在拘束控制與發展能力間取得適當的平衡；三、國家經常缺乏資金，以致妨礙拘束力的調整，如捐納的泛濫，政府很難對貪官污吏作有效的控制。

此外，作者特別強調被一般學者忽視甚至否定的清代官僚體系的普遍主義(universality)。作者指出，一個組織除非對其成員的賞罰是普遍性地而非特殊性地，否則一定不能達成其目標。經作者分析的結果，清代處分則例即符合這標準，其懲處官吏的嚴重程度，是根據罪狀的嚴重程度而定。同樣重要的，是採取某些防止特殊的或不公平的因素滲入懲處過程中的措施，以提高處分的普遍性。作者主要以滿洲宗室或貴族任官者，亦一律按照處分則例懲處，證明清代官僚體系的普遍性。這是很值得注意的論點，尤其是在一般學者一致主張中國政治社會的特殊主義的氛圍下，更值得我們進一步作更深入更廣泛而詳細的研究，作者此論點的提出，是一個很有意義的爭論起點。

對清代的行政處分過程，作者亦作了扼要的討論。作者首先討論行政管理的中央集權化(centralization)與地方分權化(decentralization)問題，作者指出在歷史上很少有極端中央集權化的例子，較普通的是地方分權，不然就是中央地方構成一種網狀模式(network pattern)。在此，統治者再度面臨緊密控制與組織效能之間的困境，地方分權較能促進官僚的效能，但

却限制中央對這個網狀模式的緊密控制。以清代而言，清初有地方分權的傾向，到雍正時期，從一七二五年（雍正）之後，開始中央集權化。同時清代法律亦漸漸分殊化（differentiation），除判決編錄系統化之外，在傳播溝通方面亦漸增專化（specialization）的現象，且在中國歷史上第一次刊行有關行政懲戒的專門法律——即處分則例——而從律例分化出來。在雍正乾隆時代，清朝已達成行政架構（administrative framework）的中央化與分殊化，而漸增其一致性（uniformity）與普遍性。作者亦扼要說明清代行政處分的程序，是從向皇帝提出彈劾奏章，或皇帝自己提出開始，然後以陶澍處理一八三一年的高郵堤決案與一八三二年的王泉之案，說明被劾官吏有罪無罪的裁決，有時亦操在督撫手中，而由其議奏。至若罪名與處分的判決，是由吏部主持，然後奏准執行，故皇帝有最後裁決權。作者再一次強調吏部處理案件的理性主義、專業化與普遍原則。

作者在本書雖然極力強調清代政治文化的正功能面，但並不否認其負功能面，認為就清代官僚政治文化整體而言，應包含下列諸因素：在情感主觀面（affective-subjective）屬正功能的是試用倫理與克瑞斯默意識，屬負功能的是特殊主義（par-ticularism）與自我主義（egotism）。在認知客觀面（cognitive-objective）的正負功能，則是前述清代政治思想的三組極對。因此，作者特別指出，清代的政治文化不能簡單地稱為儒家的，亦不能視為儒法兩家的混合物，雖然清代官僚自認服膺儒家的最高理想，作者認為我們必須公正地指出其複雜性。作者同時指出，討論清代的政治文化，普遍主義與特殊主義的二分法是危險的。因官僚功能取向的問題，並不僅是普遍與特殊取向之間的衝突，尚應包括追求自我利益的自我主義，與取悅長官等因素的衝突。作者批評西方學界把法家與普遍主義、儒家與特殊主義認同的錯誤取向，而認為在清代普遍主義的觀念裡，經常有儒家思想的成份，如功績原則與官員的克瑞斯默意識，同時儒家亦如法家強調對「公」的奉獻。故以特殊普遍來區分儒法是錯誤的。這是十分正確的觀察，然而作者完全忽略在中國政治文化中占有十分重要地位的道家思想，是美中不足的缺憾。作者在有關中國政治文化的研究領域裡，提出一些頗有啟發性的思考角度，其成績是可觀的。然而中國政治文化的複雜性，仍然有待進一步深入而廣泛的實證研究。

作者最後對一個從Max Weber 以來一直爭論不休的問題，提出與目前多數社會學者流行的論點相反的結論。這問題是：支配清代的政治倫理，是否具有一種動態或轉化的特質（dynamic or transformative quality）？對這問題，Max Weber 的

答案是否定的。Eisenstadt 更進一步主張這種否定答案。Eisenstadt 特別強調，一個社會如要具備轉化能力，其宗教或意識（ideology）必須集中於超越性的規範秩序（normative order），而與既成的政治秩序（political order）產生緊張關係，亦即文化秩序必須從實際的政治秩序分離開來。而 Eisenstadt 認為中國並沒有達成這種分離，因為在中國的文化與政治秩序間，存在著一種意識的一致性（ideological identity）。同時中堅階層缺乏自主性與獨立的身份取向（status orientation），而除了官僚體系與家庭之外，他們亦沒有對其他團體的道德義務感，故中國文化具有一種非轉化取向（nontransformative orientation）。作者不十分同意 Eisenstadt 的看法，作者承認清代政治文化也許缺乏導致現代化的強烈轉化傾向。然而 Eisenstadt 「中國文化的非轉化取向」這個觀念，是非常有問題的。作者認為清代政治文化，事實上含有近似 Eisenstadt 所謂的「轉化」動態因素，只不過是程度問題罷了。而且 Eisenstadt 認為中國政治與文化秩序間存在著意識的一致性，這種觀點在帝制中國是站不住的。作者認為由本書所論，可看出儒家思想有其超越現狀與改革現狀的行道觀念，而且君、官、民三者關係中，儒者官僚經常是個改革主義者，不能不謂其具有某種程度的轉化性。

作者亦對 Richard H. Solomon 有關中國政治文化的觀點提出評論。Solomon 討論中國政治文化，是集中於屬下對長官尊敬討好的權威性價值（authoritarian value），而形成一種外在的超我（external superego）。作者認為這種論點，亦是沒有體認到中國在道德與政治秩序間的分化，是忽略了儒家修身的基本目的，是要發展一種內在均衡（inner equilibrium）的事實。作者論道：除非我們把「修身」當作沒有行為重要性的陳腐附庸現象，否則我們就必須承認，儒者的人格，不但包含有對長官的尊敬，亦有從現行政治秩序分化出來的道德標準的內在自主性（inner autonomy）。作者對 Solomon 的評論，是相當正確而深具洞察力的，然而問題是，這種具有內在自主性的官僚到底有多少？所以 Solomon 的論點亦沒錯，只不過缺乏含蓋性。同樣的，如果以道德內在自主性泛論清代官僚，結果亦是缺乏含蓋性。持平的看法，應該是這兩者之間的一種緊張關係。

作者的最後結論，深具洞察力，亦是吾人樂於同意的：「當代學者繼續討論中國傳統政治文化的本質與其在現代所扮演的角色，以及在未來所應扮演的角色等問題的時候，無疑將更集中於儒家對政治實體（reality）與政治理想分裂的知覺所產生的行為重要性（behavioral importance）。認為這種知覺具有行為重要性之人，將把傳統的政治文化與經由歷史到現在的創造

性政治努力連結起來。相反的，認為這知覺只具有知識上的重要性之人，可能將把儒家思想當作阻礙或歪曲現代化的病態力量。當然，在這問題有平衡的立場之前，是需要更多的研究的。在了解清代政治文化及其在現代化過程中的角色方面，我們似乎仍在入門階段。除了理解清代政治文化之外，我們亦須避免誇大官僚某一面的重要性，如強制制裁或階級利益，我們亦須分析正負功能之間的關係，以取代只指出負功能或落伍面的說法。對清代官僚組織的能力越了解，我們就越加能夠解釋中國反應現代化挑戰的成功與失敗。」

本書有許多優點，作者言人所未言，見人所未見，這除歸功於作者深入的洞察力與用力之勤外，亦歸功於其理論架構，故能從許多很有意義且深具啟發性的角度去看問題。然作者的理論架構亦有其局限，此局限即 S. P. Huntington 所謂的 "Webbism"：「把政治體系歸屬於某些特性 (qualities)，這些特性是被假設為政治體系的終極目標 (ultimate goals)，而非實際上特化 (characterize) 其過程 (process) 與功能的特性。」(註四) 在組織目標與達成目標的規範性條件方面，作者證明清代官僚積極的正功能與效能。然而不考慮組織的實際運作過程，我們實在很難了解這些規範性功能，是否在實際運作中發揮了。這即是作者與其他主張負功能面的學者之爭端所在，因為其他學者從實際的運作過程中，發現清代官僚的負功能面。要分析正負功能的關係，亦只有分析實際的運作過程，才能有整體的了解。而作者顯然忽視了實際的運作過程，雖然作者強調的是政治文化，但討論文化必須落實在實際的行為面，才能有完整的理解。因文化不僅只是規範與價值觀念，亦是一行為模式，作者只討論規範與價值，這亦是本書的局限之一。另外，本書所用的資料，絕大部分是鴉片戰爭以前的資料，對洋務運動、變法運動與立憲運動期間的相關問題，竟不措一辭，就清代的完整性與清季的重要性而言，這是最大的缺失。還有，作者討論清代官僚時，大都以陶澍任兩江總督時的塩政為例，這所受的局限更大，因為陶澍無法作為清代官僚的代表，塩政亦只是清代吏政的一小部份，且性質特殊，亦無代表性。雖然有這些局限或缺失，然而作者所討論的問題，是很有啟發性且值得注意的，這是一本凡是研究中國官僚與政治體系都必須一讀的力作。(註五)

附 註

註

一：瞿同祖即認為西漢以後，儒法之爭已無形消滅。「嚴格說來，漢以後已無真正的法家，亦無真正的儒家。所謂儒家，實際上只是讀書人的代名詞。這時的儒家，雖然以德治為口號，但已不再排斥法治，和以前的儒家不同。儒法兩家思想上絕對的衝突已漸消滅，在禮治德治為主，法治為輔的原則下，禮治德治與法治的思想且趨於折衷調和。」（瞿同祖，中國法律與中國社會，上海，一九四七；台北，一九七四，頁二四一—二四五。）

註

二：楊鴻烈，中國法律思想史（台北，一九七五），下冊，頁二七—八八。瞿同祖，前引書，頁二四五—二五八。

註

三：瞿同祖，前引書，頁一五七。

註

四：S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968), p. 35.

註

五：作者在其新著：*Escape From Predicament: Neo-Confucianism and China's Evolving Political Culture* (New York, Columbia University Press, 1977)，尤其是第四章，對本書論點，有進一步的討論與發揮，觀點大致不變，惟新義迭出，且對中國政治文化有其整體而獨特的見解，可進一步參考。