

以「治」領「政」： 當代中國讀書人 觀看自由民主的一種方式

許雅棠*

東吳大學政治學系教授

本文選擇四位有代表意義的中國當代政治學者，彼此都熟悉西方自由民主體制，雖無思想互動，但在思想表達上，卻不約而同地呈現出不同於已然普世流行之自由民主思惟，並且共同呼應著中國古代政治思想傳統一種以治理為重的思考。此種思惟對於西方自由民主所展現之以政體為重的思惟與體制安排，採取了批判的態度，呈現一種以「治」為重，以「政」為輕的思想特質。雖然四位學者關於如何安置自由民主制度的態度有別，但是這種不約而同以治理為重的共通性，不啻顯示中國古代政治思想與傳統仍有其旺盛的生命活力。

關鍵字：治理、政治、中國政治思惟、自由民主

* E-mail: syt2@scu.edu.tw

收稿日期：106 年 12 月 5 日；接受刊登日期：107 年 7 月 9 日

壹、前言

本文之撰寫源於一個困惑：對於有幾千年深遠政治文化傳統，也有幾度輝煌的中國來說，究竟要如何面對具有「歷史終結」魅力的西方自由民主思想與體制？這是個大哉問，不會有簡單的答案。

本文也不在給答案，而是以此困惑為背景，介紹四位華人學者，看看他們的思考如何關聯於這個問題。這四位學者包括 1960 年代的浦薛鳳和鄒文海，以及 2010 年代的王紹光與潘維。選擇此四人的理由有三：(1)他們都是對西方自由民主的理念和制度有深刻理解的政治學人；(2)他們的思考都不拘守於西方自由民主的思想框架，共同呈現著一種以「治」領「政」的思想特質；¹(3)他們兩兩前後相距一甲子，不僅未曾引述對方著作，各自也面臨截然不同的國家情勢，所以四人的思考若有「以治領政」的共通性，或許就不只是無端的「巧合」，而是有著可以引發共鳴的學術與實踐韌性的意義。

所謂「以治領政」，「政」(politics)的意思是看重國家社會中既有與可有之多元、分歧，以至於衝突對立的群體、聲音和利益，因而力主政治上，透過自由平等的普選機制，任由各方力量合作或競爭，求取政策上的共識或多數勝利，以為立法施政的正當基石；「治」(governance)的意思則是看重由上而下的治理表現，如權威和秩序的穩定、治理人員的素質和守法精神、政策和制度規劃的高瞻遠矚，以及執行作為的公平、效率和效果等等，用意在取得人民對政府的支持信任。「以治領政」即是確信對於國家社會的治亂興亡，「治」的落實較之於「政」的表現更為優先、根本、重要。它可以只是一種思想認識，一種用來分析和判斷國家政治治亂好壞的尺度，也可以成為主政者施政作為的準則，更可以成為政治制度的規劃上，各種揚「治」抑「政」做

1 接近或類似「以治領政」思惟的學人（不必是政治學人）不少，依我有限的閱讀，昔日的孫中山、章太炎，今日的李光耀、鄭永年、高力克、胡鞍剛、韓毓海、姚洋、姚中秋、康曉光、白彤東、張維為、王力雄等學人，以及香港和新加坡所代表之「以行政吸納政治」（金耀基（1997）對香港治理方式的描述詞）的治理體制與其背後義理等等，大都可以列入，限於篇幅不論。

法的依據。²

本文以為，四人面對西方自由民主的政治思考雖然共有「以治領政」的思考類型，卻有兩種不同的態度：一是在自由民主的框架中做思想重點的轉移，稱為「在自由民主之內想辦法」；一則有意脫離自由民主的思想和體制框架，稱為「在自由民主之外想辦法」。由於四人都特別看重致治之道的「治理」，也都知道中國長遠的政治思想和制度傳統即以「治理」為重，除了鄒文海較少引用傳統思想以為己助，其他三人都自覺地聯結自身的論述於中國傳統，而四人對傳統也都正面看待，此與五四以來，多數華人學者習於忽視、貶抑，進而排斥中國傳統的態度截然不同。為此，本文進一步將四位學人看重治理的認識聯結於中國政治思想傳統，並且做一簡單綱要的陳述，用以對照自由民主所蘊涵的政治義理，試圖為此一看重治理的認識，賦予更普遍也更有歷史縱深的意義。³

2 把「政」「治」分開，最著名的無疑是孫中山為了因應西方民主潮流的刻意作為，亦即區隔代表人民主權的「政權」與代表政府治理的「治權」的「權能有別」主張。這種拆開的思考和做法若單從中國政治傳統，或是西方自由民主的傳統來看，都是不能理解的。傳統中國，「政治」即政事得以致治之意，如《尚書·畢命》：「道洽政治，澤潤生民。」或賈誼的〈大政下〉：「政治然後民勸之。」《論語》中孔子多次以「治」論「政」，「政者，正也」是最著名的，孔子以「居之無倦，行之以忠」及「先之，勞之」等回答子張、子路問「政」，也都是指點由上而下的治理。所以當我們讀到「夫政自上下者也」（《國語·周語》）、「政者，所以治也」（王夫之《讀通鑑論》卷十九〈隋文帝〉），或是唐朝杜佑《通典·序》的「知此三者（穀、地、人），謂之治政」等等的說法也就不感意外了。至於西方自由民主，著重的是由下而上的民意或利益呈現，與中國政治思想傳統一向著眼於由上而下的治理剛好相反。五四以來，大部分中國學人都是踩著傳統向西前進的，少有如孫中山的做法。雖然，孫的區分吸引也影響了牟宗三（分別「政道」與「治道」）、浦薛鳳（分別「政理」與「治理」）、鄒文海（鄒文海（1967: 616）說：「中山先生對代議制度缺點的認識，較西方的一般學者要深刻得多。他看出議會制度的根本毛病，在於權能的混合。」），不過，以思想的影響力來說，仍屬牟宗三的影響最大。牟氏論斷傳統中國政治思想的特質是「有治道，無政道」（牟宗三，1980）（意思是只看重為政治理之道，忽略政權移轉之道），的確一語中的，也得到學界支持（石元康，1995；許紀霖，2012），但是他以自由民主所代表的政道為重，以傳統中國治道為輕的主張，與本文探討之學人的思考不同。

3 浦、鄒二人都是生於二十世紀初期的人物，也都是優秀的政治學者，雖然攻讀書寫都是西學，但都有中國舊學的底子。他們的著作中都會提到傳統中國政治思想，特別是浦薛鳳。浦氏在討論「治重於政」的相關議題時，就大量引用傳統中國各家政治論述和歷史典故以為輔證。例如談到支配一國治亂興亡的政治風氣的塑造問題，作者特別指出領導階層的品

除了前言和結語，本文分爲「在自由民主之內想辦法」、「在自由民主之外想辦法」、「自由民主之政治與感通責任之治理」三節。

貳、在自由民主之內想辦法

一、浦薛鳳的「治重於政」

浦薛鳳（1900-1997）是大陸來臺的留美政治學人，專攻西方政治思想，著有專書《西洋近代政治思潮》和《現代西洋政治思潮》，都是五、六〇年代臺灣政治學子必讀的好書。不過，依浦氏信念，政治思想的研讀並不是在查看各種天馬行空的書生議論，他說：「所貴乎研究政治，所貴乎研究政治思想，尚不外兩大目的：即求知古往今來政治之所以然，以及求知如何而能改造政治，以適應人類需要。」（浦薛鳳，1976: 415）「治重於政」即是浦氏爲此提出的主張。

浦氏是自由民主的信奉者，他在比較獨裁與民主的時候，指出民主政治之可貴在於人民可以自由投票，選擇政黨和候選人，和平改換政權，形成公開和平競爭的政黨政治，所以只有民主才構得上可以經常有效的「制度」，獨

德修養至關重要，而爲了要培育政治修養，浦氏特意「將兩三年來翻閱歷代名臣傳記，清朝先正事略，以及清史稿傳記隨手摘錄之材料，擇編一百三十六則，彙成一冊，命名爲『修養楷模』，以備從政人士及學校青年，由瀏覽而知所景從」（浦薛鳳，1955: 118），足見浦氏受中國政治傳統影響甚深。相對地，鄒氏談得少，但是談到的幾段，例如點明中國古代政治思考以治理爲主的特色（鄒文海，1980: 5）；表示孟子民爲貴只是開明君主觀點，不到民主意識的不足（ibid.: 6）；或是主張要發揚中國擅長的考試和監察制度（ibid.: 6）；認爲儒家一些重要的主張，如仁、恕與西方的自由、民主、法治有著親近關係（ibid.: 50；鄒文海，1967: 131）等等，都是善意看待傳統。不過，需要留意的是，無論引用傳統多寡，浦、鄒二人都是自由民主的信徒，中國傳統的因素最多只是做爲輔助、調整自由民主框架運作之用，不是做爲批判、反對，或是取代、超越的憑藉。

出生於1960年代左右中國的王紹光和潘維則不同，二人並沒有如浦、鄒那樣的舊學底子，卻都是美國一流大學畢業的博士。二人的論著雖然亦以治理爲重，初始也不聯結於中國傳統，但都已警覺當代政治學受制於西方（美國）甚深，與正在崛起的中國政治現實不合。爲深入理解自己的國家，也支持當代中國的政治運作，兩人後來都認真閱讀與整理中國傳統的政治文獻，引爲己用，但用意已不在幫襯，而是做爲擺脫西方自由民主思想和制度框架的重要思想依據。

裁就只能是應付非常的「現象」（浦薛鳳，1981：220-221, 226, 250-251）。不過，不要小看「現象」二字，因為民主制度也要化為普遍流行的「現象」才算成功。浦氏說：「制度乃是長成而不是造成的……任何政制，必得切合環境，切合當時當地的實際情形，要與文化、風俗、民情、習慣等等相合。……所貴乎制度不在有條文，而在其能實際遵行，……真正的『制度』乃能化為現象。」（*ibid.*：312-313）要瞭解這段話的意思得先理解浦氏對「治重於政」的體會。

浦氏十分贊同孫中山以「管理眾人之事」來界定「政治」（浦薛鳳，1955：44, 80），所以討論政治問題，浦氏也偏重從如何治理國家公眾之事的角度來思考。他一樣分別「政」與「治」，但不再是孫中山政權（人民參政權）、治權（政府治理權）的分別，而是「政理」與「治理」。

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』」（*ibid.*：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國家治亂的影響要來得重要而根本，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」（*ibid.*：87）。

就內容而言，「政」所涉及的問題，如什麼是政府應該介入干涉的眾人之事（相對於私人或民間自主之事），介入的機制如何設計，以及介入的淺深廣狹等等問題，這些都會因時、因地、因事、因人而有異，充斥著不同的判斷、主張、意見、學說，雖然言者盈庭，往往人言言殊而難以斷定。但是就「治」的手段來說，「經歷代經驗之證明，若干致『治』原理實已確立無疑。」（*ibid.*：64）治理有無符合原理，不僅有明確徵象，也有重大的影響。例如：

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. 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，關鍵在於治理。

3. 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。
4. 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，新法度亦只是表面文章。
5. 「治重於政」，平常時期如此，非常時期尤然。如撥亂反治、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、團結抗敵的抗戰戰爭等等，若要能致事立功，無不首重治理能力（ibid.: 24, 83-87）。

關於治理表現的現象，例如貪不貪（賄賂公行，斂財無厭）、私不私（枉法徇情，不信無義）、偽不偽（言不顧行，上下相欺）、偷不偷（因循姑息，苟且敷衍）、稚不稚（囂張誕妄，僥倖儻來）（ibid.: 67-68），亦即構成支配官場上人事言行的「政風」，他說：「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。」（ibid.: 116）好的「政風」，如務實（如觀察是否會而不議，議而不決，決而不行）、謀遠（如是否上下苟安僥倖，專事敷衍；只做短，不做長）、尚公（如觀察主事者用人論事有無公正是非，是否看重禮義廉恥）、守法（如觀察主事者是否遵奉法度）（浦薛鳳，1981: 116-117）等等，都有賴主事者臨事用人的態度及方法。這就不再是一般政治學所看重的結構體制和法令規矩，而是更著眼於行為，特別是主政和行政者的行為：「一切致治在『行』而不在『言』。……欲矯正『政風』、撥亂反治，端在統治階級之重行輕言。」「一國之治亂，與其說是操於立法者之手，毋寧說是由於行政人員之善惡而定。」（浦薛鳳，1955: 72-73, 91）

問題是，由此而有之「治重於政」的主張，又會如何關聯於浦氏十分崇奉的自由民主與政黨政治呢？請看以下幾則說法：

民主國家的治興和君主國家的治興，其所根據之各項原理，完全相同；惟各項原理應用之範圍、程度，和方式，自有相異。例如君主政府首在「得民心」，民主政府則以「被治者之同意」為基礎。……民主政府固重言論自由，……開明興盛之君主時代，亦

知「防民之口，甚於防川」。……君主政體運用公開考試選拔人才；今之民主政體亦各採用競爭考試為員吏進身之階。(ibid.: 16) 民主國家之中，優良政治風氣更屬重要。民主首重法治，法治之流行，與其謂為基於條文制度，毋寧謂為基於無形風氣。(ibid.: 117)

取締競選舞弊，端在執行法令，樹立良好風氣。(ibid.: 267)

選舉法規條文固係重要，而社會心理風氣尤屬基本。(ibid.: 268)

政黨（的成敗盛衰）組織固然重要，如何推候選人固然重要，而能否大公無私，推行其政綱政策，使觀念化為現象，俾能獲得民心，蔚成勢力；這才是最重要的關鍵。(ibid.: 289)

浦氏很清楚，自由民主的運作勢必形成各方勢力（政黨）多元競爭角逐，以至於對立衝突的現實（ibid.: 253-254），但是民主「制度」若要可長可久、運作良好，與運作良好的君主體制其實沒有根本不同，一樣要看可否營造出良好的政風，民主與政黨領袖的責任也一樣重大，亦即要使自由民主的行政和司法治理、議事論政，與政黨政治的競爭，都儘量確保自由、公正、清廉，如此才能取得人民普遍的信任和崇奉，也才能成為流行於政治和社會的思想與行為現象。

所以由浦氏「治重於政」的認識大概可以推衍出，自由民主雖是正當合理的國家體制，各種治理表現才是國家治亂的關鍵。也就是於「名」固然要自由民主掛帥，於「實」則是治理要當家。

二、鄒文海的「民主責任」

鄒文海（1908-1970）與浦薛鳳背景相近，是大陸來臺的留英政治學人，入學倫敦政治經濟學院，師從名師拉斯基，專攻西洋政治思想與制度，自修甚勤，後因感於國家多難而放棄學業。鄒氏中西學識淵博，著述頗豐，談的幾乎都是民主憲政的問題。

鄒氏並沒有提出像孫中山的「權能分別」或浦薛鳳的「治重於政」等簡扼有力的政治主張，不過，他一樣採用孫中山「政治」的界定（「眾人之事

的管理」)，只是祛除「管理」二字的專斷氣味，把政治學研究的對象限制於國家行為，看成國家的職能、國家的服務。鄒氏說：政治學是「研究國家中如何為眾人服務的一項學問」（鄒文海，1991: 1, 4-5），重心已放在政府的治理責任。

鄒氏指出，政府「總是由少數人組成，……要使用相當的權力，……有金字塔式的命令系統」，所以區分一人君主、少數人寡頭或多數人民主的政府並無多少意義，最重要的分別就是看政府運用治權的方式有沒有直接或間接透過具體的制度向公民負責，有的話就是「責任政府」。環顧世界，只有定期接受人民自由普選的民主才夠格，至於一些共黨或獨裁政權所宣稱的新民主或集權民主則是魚目混珠，所以從政府的制度來說，責任二字最能表現十九世紀以來才發展成形的代議民主的特質，「稱它（民主）為責任政府，更為恰當」（*ibid.*: 202）。

鄒氏的說法有兩個值得討論的重點：一是偏重思想理念的，怎麼看待民主政府的責任？一則偏重實踐的，怎麼落實這種責任？

思想上，如果當真看待自由民主，或者只從自由民主的角度看待政府，那麼應該看重的就只是決策者的人民代表性（包括人民的身分和意見），以及有無有效回應民意的問題，談不上還有其他責任。但是鄒氏認為「僅僅得到人民的同意，政府還不能保持它的權力」（鄒文海，1967: 36），反過來，「一種不經同意的武力，亦許有為人民謀福利的可能」（*ibid.*: 37），關鍵在於政府有無滿足人民需求的施政效率。他說：

政府的價值，完全因它的效率而定。……人民所希望於政府的是實際的工作而不是高唱入雲的口號。政治的修明、社會的安定、交通的建設、實業的鼓勵、城市的發展、農村的改造這種種，都是人民熱望政府為他們設法解決的。（*ibid.*: 40）

很明顯，能承擔興利除弊的責任，而非徒有民主選舉，斤斤於代表民意、回應民意，才是政府所以為政府的本意。這當然不是說鄒文海不支持民主政治，鄒氏與浦氏同，都不認為專制或獨裁政府是一種制度，他幾本硬底

子的政治學教科書《政治學》、《比較憲法》和《各國政府及政治》，談的也都是世界上具有代表性的代議民主國家。⁴ 所以重點在於鄒氏要如何在民主政治中擺定責任的基本政治價值。

所謂責任，鄒氏提到五個「國家目的」：安全、秩序、公道、自由、福利。至於它們的具體內容，有時他堅持交由國民全體決定，因為由國民決定，「始有公道，也始有安全，始有秩序，始有自由，始有福利之可言。」（鄒文海，1991: 53）

但是人民福利的內容常隨著環境時代和事物價值的改變而變異，鄒氏還是認為有權者理應負起掌握和了解人民福利內容的責任，做出明智決定，求得公眾認可，並且為此負起治理好壞成敗的責任：

人民的意見……人民的心理狀態不是憑空發生的，這完全由風俗習慣所養成，……實為一時期客觀環境的總合表現。……權力的自保其地位，莫過於認識人民的福利，而認識人民的福利，又莫急於瞭解人民的心理狀態。……權力者的行為，非徒為取悅人民，人民盲目的衝動，正恃公正的權力為之矯正。……取悅於人民的是沒有用的政府，忽視人民意見的是專制的政府。……人民之須有權力為之節制，固然是極明顯的，而權力之須有人民為之節制，也是極明顯的事實。（鄒文海，1994: 170-171）

所以，人民福利做為國家目的，它的認識、落實和執行得委諸專業的權力者負責，雖然必須接受人民意見的公開評判。反過來說，國家目的的具體內容，人民的意見心理自然重要，卻不能任由他們決定，主政者必須承擔成敗的責任。

4 與民主相對的獨裁或專制政府，鄒氏認為還「不能說是一種制度，而不過是一種新制度的起點」（鄒文海，1967: 45），是「歷史中常見的不合理的政體」（鄒文海，1991: 202）。這種不合理大概有兩個面向：一是它的統治內容：「它束縛人民，以恐懼為統治的基礎，以造成模型的社會為目標，所以它最後的結果，乃造成了奴性的民族，產生了低級的文化。」（鄒文海，1967: 49）一是它的時效性，也就是國家遭逢變局動亂時需要鐵腕統治的臨時體制。

「責任」一事因此有了思想翻轉和喧賓奪主的效果，也就是從人民及其代表應該主動參與決定，政府應該被動回應民意的自由民主本義，變成了政府應主動確立國家目的，滿足人民基本需求，再由人民審查裁判政府表現好壞的結果。

隨著這種思想轉折，制度實踐的重點也跟著轉移。例如若單純看重自由民主的制度，應該強化的是人民的權力（如選舉、罷免、創制、複決等制度），以及代表人民的國會為權力的重心；至於行政機關，若不是防範以分權制衡，就是節制以限制權限。不過，鄒氏顯然不這麼看待自由民主。他認為民主雖是近代評量政治制度的重要標準，但是「效能是一切制度必須具備的條件，民主制度也不能例外」（鄒文海，1988: 33），所以思考的重點就成了民主的價值要如何配合效能的要求。所謂效能，就是要求政府多做事，而且做得迅速確實（ibid.: 30-32）。

鄒氏因此批評昔日民主重視分權制衡和限制權限的思想和做法。這些批評主要集中於《代議政治》一書，此處不能細談。他的結論是：「今日的民主制度，其中心的觀點不是分權和限權，而已著眼於責任精神的表現。」（ibid.: 35）這種責任精神的實踐也「不是表現於政治制度之中，而是表現於政黨政治的運用方式之中」（ibid.: 46）。鄒氏心目中的模範生是英國兩黨制衡的責任內閣制。他的著名結論是：「我們這一代所完成的，不過利用政黨政治來調和民主和效能的原則而已。」（ibid.: 185）

參、在自由民主之外想辦法

一、王紹光的「代表型民主」

王紹光（1954-）與浦薛鳳和鄒文海相隔約一甲子，都留過洋，但王取得康乃爾大學政治學博士學位，又任教於美國耶魯大學政治系十年，學經歷無疑都更為風光。⁵ 王氏從未提過浦、鄒二人，思想態度也截然不同。也許因

5 王氏於1982年獲北京大學法學學士學位，1984年獲美國康乃爾大學政治學碩士學位，1990年獲康乃爾大學政治學博士學位。1990-2000年任教於美國耶魯大學政治系。現為香港中文大學政治與公共行政系主任、教授，英文學術刊物 *The China Review* 主編。

歷史情勢鉅變，中國由弱轉強，加上眼界有別，有不同的學術訓練，王紹光已充分警覺到政治學中的話語權的問題，他說：「中國政治學者尷尬的是，時至今日，我們一直都是亦步亦趨地跟在別人後面學舌。……我們所用的概念、基本假設、分析框架和研究方法大都來自西方，甚至我們討論的熱門話題也往往是由西方人提出的。」（王紹光，2002: 22-23）也就是在關乎中國政治的問題上，中國學界普遍患了「失語症」。⁶

王氏因而反對以歐美，特別是以美國為範本的當代政治研究拿來套用到中國身上（ibid.: 35, 46），主張使用外來的概念、方法、理論時，不能來者不拒，盲目接受，「要批判地、有選擇地借鑒」。例如「選擇研究課題時，要辨別什麼是真問題，什麼是假問題」，「揭示西方理論背後的種種基本預設（underlying presumptions），思考它們，置疑它們，有所取捨」（ibid.: 47-52）。研究者必須回來好好看待和瞭解自己國家社會的歷史特性（ibid.: 55）。

王氏自己的做法可以「破」、「立」為說。破的是支配當代政治思想的西方概念，如民主、自由、平等、公民社會、市場等等；立的是透過當代中國現實問題的研究與傳統中國政治思想的研討，得出中國應有一套不同於西方自由民主的制度方法與思想依據。

關於破除中國知識界對西方民主的迷信，他大略提三點：

1. 在資源分配不平等的社會經濟條件中（大多數國家都是如此）貿然推行普選，往往只會加強及加深原有之族群、金錢、階級、知識、家世各種不平等的分配。像這種人民事實上很難作主的普選民主，王氏稱為「選主」（electocracy），也就是用競爭贏取人民手中選票的方式，「選出一些『主』來」（王紹光，2008: 285），甚至說「『選主』跟『超女』一樣，是選秀而已」（瑪雅，2008: 173）。⁷
2. 依據跨國、跨時段的比較研究發現，以選主為特徵的現實民主制度與經濟

6 類似的說法亦見於童燕齊（2002: 85, 90-91）、張旭東（2006: 5）、趙汀陽（2011: 2）等。

7 這不是說所有的「選主體制」烏鴉一般黑，「就選舉制度而言，比例代表制比多數代表制好；就政黨制度而言，多黨制比兩黨制好；就立法—行政部門的關係而言，議會制比總統制好。好就好在，在這三組對比中，前者的真正民主成分都比後者更多一些。……民眾的政治參與更廣泛，金錢的政治影響力更小。」（王紹光，2008: 242）

增長、社會正義、人類幸福都沒有什麼必然的關係（王紹光，2008: 242）。

3. 思考政治，不能只盯住民不民主的問題，因為民主表現的好壞很大部分都關聯於政府有沒有能力落實執行各種法令政策，所以在民主的問題之前得先關切國家的治理能力（王紹光，2010）。

因此超越「選主」（選舉民主），促進公平正義和提昇國家政府的治理能力就成了王氏期望於中國政治轉型的理想目標，用他的話即是：「廣泛的民主，公平的自由，有力的國家。」（ibid.: 152）⁸ 不過，當代所有成功的自由民主國家其實也都在宣揚更廣泛的民主和更公平的自由，而且也莫不有強有力的國家治理能力為後盾。中國的不同在於近幾十年成效巨大的實踐歷程以及深遠的政治傳統，使其不必也不應再泥守西方自由民主的框架。

王氏提到：「從總體來講，我們 60 年來取得的成就是比較大的，儘管有文革那樣大的運動，但總的來說國家是平穩發展的，特別是改革開放後社會轉型如此迅速卻沒有引發社會動盪，這在世界歷史上也是不多見的。如果說這樣的體制沒有任何優勢，是說不過去的，這裡面肯定有很多規律和經驗值得研究的，我現在主要從學習機制方面去考慮這個問題，研究中國體制如何自我調節適合不斷變化的中國國情。」（王紹光，2009）⁹

他因此探討了許多中國公共政策的案例，其中最仔細的是針對中國政府於 2006 年到 2009 年推行頗受世人好評的醫療衛生體制改革研究的專書《中國式共識型決策：「開門」與「磨合」》。「開門」和「磨合」都是套用當代中國的慣用語，前者近似西人常用的「參與」，但更寬，除了政府決策時，相

8 「廣泛的民主」即是盡量擴展各個生活領域（如公司、機關、學校、社區、自治團體等）的民主參與，以及採用選舉以外的方法，像電子、抽籤、商議等方法，讓政治參與更平等真實。「公平的自由」則是要重視免於經濟和社會不安全的自由，以及普遍教育，不讓經濟、社會、文化和政治資源在自由的市場競爭和選舉制度中淪為少數人所有。至於「有力的國家」，是指政府能有效履行六項基本職能：(1)維護國家安全與公共秩序；(2)動員與調度社會資源；(3)塑造與鞏固國家認同和社會核心價值；(4)維護經濟與社會生活秩序；(5)確保國家機器的統一、協調；(6)保障經濟安全、維護社會分配正義（王紹光，2010: 175-192）。

9 取自網路：〈王紹光訪談錄：打開政治學研究的空間〉（王紹光，2009）。關於中國當代發展的特殊性，王紹光指出：「在人類現代經濟發展歷史上，從來沒有過一個擁有十多億人口的巨型經濟體，能在相對短的時間裡，以如此高的速度增長。」（王紹光，2007: 533）

關團體或個人主動「闖進來」或「推門進來」，要求介入決策程序這種西方普遍的參與決策，還包括決策者主動邀請國內外各界相關組織、團體、個別人士，或是委託專業單位評估等動作的「請進來」。最後，也最有中國政府決策特色的則是「走出去」，亦即承自毛澤東「沒有調查，沒有發言權」，要求主事幹部深入基層、了解基層和掌握基層的務實傳統，不僅勤快地做各種現實狀況的調查，也要主動親自與基層組織和人員互動。¹⁰

「磨合」也是中國式用辭。「開門」意指收納各種訊息，「磨合」則是整合訊息，整合來自多部門、多層級、多階段的龐大訊息。亦即在確立醫改的總目標之後，¹¹ 由下層事先協商，遇有瓶頸，則進一步由上層協調，逐步整合，求大同，存小異，若仍存重大差異，最後再由頂層領導人或領導部門協議拍板定案，也承擔總體成敗的責任。

無論「開門」或「磨合」，都不是以自由平等之名，放任各方勢力自由角逐、協調或相互踩腳，而是在確立基本目標價值的情況下，由中央政府（國務院）坐鎮指揮，儘量取得最廣泛和最真實的訊息，再一步步由下而上磨合整併，層層負責。王氏因而給予「中國式共識型決策」之名，以別於西方多元主義偏重交由市場上有能力發聲的個人、利益集團和政黨相互競爭，形成公共政策的過程。王氏認為這種決策模式更能追求全面真實的整體利益，是一種正和遊戲（positive-sum game），而非單純訴諸有力參與決策者相互競爭協商所產生之多數決結果的零和遊戲（zero-sum game）（王紹光、樊鵬，2013: 307）。

10 王氏對「走出去」有段生動描述：「同『闖進來』、『請進來』相比，『走出去』對於決策來說實踐性更強。決策者從『闖進來』、『請進來』獲得的往往是二手信息和經驗，而從『走出去』獲得的則往往是第一手的信息和經驗。更重要的是，『走出去』接觸到的人比『闖進來』、『請進來』的人更廣泛，更接『地氣』。通過各種形式的調研，得以讓決策的內容從基層產生，讓基層民眾的意見向上反映，這在一定程度上彌補了『闖進來』、『請進來』的片面性，克服了決策者在作決策時可能出現的主觀主義和偏向性。」（王紹光、樊鵬，2013: 281）

11 這個總目標大略是「堅持公共醫療衛生的公益性質，……強化政府責任，……建設覆蓋城鄉居民的基本衛生保健制度，為群眾提供安全、有效、方便、價廉的公共衛生和基本醫療服務」（王紹光、樊鵬，2013: 89）。

以此認識，王氏進一步分別「代表型民主」與「代議型民主」。¹²

王氏指出，當代西人視民選政府為唯一合法正當的政府，而且理當也最能取得人民最大的信任。可是依據近二十年的長期調查，中國公眾對政府的信任度比起美國和許多老牌民主國家一向來得高，而且如何看待民主的重點也不同：西人多看重民主方法、程序；中國和亞洲國家則多看重表現、結果。所以如果民主的本意是「人民當家作主」，那就要認真看待這種不同，而非執「西人」以為是。

王氏因而把由人民定期選舉，授權當選人自主參與各種政府或政黨決策的投票，再由人民在下次選舉時決定其去留的制度稱為「代議型民主」(representative democracy)，而把各級公權力幹部採用最親近人民大眾，最能取得普遍基層民意的方法，訂定和推行最能滿足民眾普遍真實生活利益的決策制度稱為「代表型民主」(representational democracy)。「代表」不同於「代議」在於後者看重的是代議的制度形式是否滿足自由定期的普選，前者看重的是制度運作的實質有無確實代表著人民普遍的生活權益。

所以代表型的民主就不能把思考的焦點只放在少數參與決策人員（如選舉出身的議員），而是全體擁有公權力的幹部（「所有幹部都有責任代表人民的利益」），且執政和決策內容所看重的也不是各種輕重不一、變動不居的民意，而是食衣住行醫教這些更為基本與客觀的需求。¹³ 至於運作方式則如醫改政策一樣，要開大門請進各方團體人士，更要走出去努力接觸各方基層團體民眾，特別是走出去的「群眾路線」，王氏說「群眾路線」是「最具中國特色的代表方式」，也是「中式代表型民主的核心所在」(ibid.: 241)，並推崇毛

12 這裡的討論，都取自王紹光發表於《開放時代》2014年第2期的專文〈代表型民主與代議型民主〉，該文後來收錄於香港中華書局2016年出版的《中國政道》（王紹光，2016: 225-267）。

13 王氏以階級語言說明這種不同：「衣食無憂的社會中上層往往表達的是主觀要求（如減稅、同性戀婚姻、表達自由），而囊中羞澀的社會下層往往表達的是客觀需求（就業、就醫、就學、住房等生活保障）。實際上，社會下層表達的客觀需求也是社會上層的客觀需求，因為後者也同樣離不開衣食住行、就學、看病、養老等。只是由於他們的財力在支撐體面生活以外仍有富餘，才遮蔽了他們也有這類客觀需求的真相。由此可見，社會下層的需求是全社會的需求，而社會上層的要求則未必是全社會的要求。」（王紹光，2016: 240）

澤東的說明最能表現群眾路線的意義：

在我黨的一切實際工作中，凡屬正確的領導，必須是從群眾中來，到群眾中去。這就是說，將群眾的意見（分散的無系統的意見）集中起來（經過研究，化爲集中的系統的意見），又到群眾中去作宣傳解釋，化爲群眾的意見，使群眾堅持下去，見之於行動，並在群眾行動中考驗這些意見是否正確。然後再從群眾中集中起來，再到群眾中堅持下去。如此無限迴圈，一次比一次地更正確、更生動、更豐富。（ibid.: 241）¹⁴

除了歸結於當代中國治理思想與經驗，王氏再從中西自古以來政治思考的不同重點，探尋中西差異之根，指出西方自古以來即習以政治體制的類型分析政治好壞，他稱爲「政體思惟」，如君主（僭主）制、貴族（寡頭）制、民主（暴民）制，並指出這種思惟的一個重大缺陷即是無法解釋相同政體何以會有十分不同的治理表現。

反觀中國，看重的是「政道思惟」（即本文的「治」），包含了使國家社會得以致治的治世原則（治道）和治世手段（治術）。若由中觀西，「相對於『治道』而言，『制』是第二位的，從屬的。」（王紹光，2012: 91）以民主爲例，依西方的政體觀，在乎的是政府人員代表人民身分的代表性，但依中國治道思惟，「民主與否的關鍵在於，政府能在多大程度上回應人民的需求？」（ibid.: 117）而後者恐怕才是人民更重視的。同理，依西方政體思惟，政體類型有高下好壞之分，但從治道視角看，「不管是什麼政體，它們都面臨著種種挑戰，其中相當多的挑戰是類似的，完全可以相互借鑒治國之道，很難

14 王氏分析中共推行群眾路線的幾種方式：「在過去幾十年的實踐中，群眾路線已發展出三類機制。第一類是了解民情、汲取民智的機制，包括調研、抓點、蹲點、以點帶面等。第二類是培植群眾觀點的機制，包括訪貧問苦、『三同』（同吃、同住、同勞動）、下放等。此外，還有一類配套機制，目的是迫使各級幹部牢記群眾路線、踐行群眾路線，包括定期進行批評與自我批評、不定期展開整風活動。這三類機制同時發力時，群眾路線便能得到切實的貫徹。」（王紹光，2016: 249）

說這個政體優於那個政體。」(ibid.: 119)

王氏看重政府治理效能，認為治道的實踐更能反映人民的需求和判別政體表現的好壞等等，與前述浦氏、鄒氏的思考都有符應之處，不同的是，王氏對當代中國的治理表現充滿信心，不再忍受西方支配性的政治話語，對自由民主的不滿也溢於言表，他要走出西方框架，另謀出路了。

二、潘維的「諮詢型法治」

潘維(1960-)與王紹光同，都是留美政治學博士。¹⁵潘維也不承認有所謂普世皆然的政治文明或價值，他認為「政治文明是一切文明的核心」，¹⁶或者說「一切出色的文明都以一個獨特的政治文明為核心」。「獨特」二字表達潘維一個基本認識，亦即人對人之間雖有某些公認的普世價值，例如不能殺人、搶劫、偷竊、欺騙、遺棄、濫淫，但是涉及國家民族根本利益的民族觀和政治觀則「要求以本國利益為至高標準，不會被什麼主流的『普世政治價值』嚇倒。人類道德觀是普世的，但政治價值的所謂『普世』性明顯不是事實，過去不是，現在也不是。只要人類社會還存在不同的社會結構，政治價值觀就豐富多彩，政治文明也就豐富多彩」。¹⁷

為此，他把矛頭指向代表西方的自由民主政治。

潘氏先是比較單純地提出經驗意義的批評，指出代表西方的自由民主政治的確是「當今政治文明的最高成就」，「在這個制度裡，文官執法系統的獨立受到尊重，不受民主選舉的左右。競爭領袖職位的各方接受法定程式的嚴格約束，依法競爭選票，依法競爭立法和執法機構的配額。當選的領袖之間權力分割清楚，相互制衡，依憲法和立法程式立法，讓決策透明，並依法保證市場和社會的公平競爭，維護四大自由。這種『法』和(民選的)『人』共治的政體取得了秩序和自由的高度統一。」(潘維，2003: 19)但這種成就的關鍵是植根甚深的法治或憲政意識和制度傳統，不是民主。

純粹或單純的民主其實不是好東西，對於缺少深厚法治傳統和存有分立

15 1996年美國加州伯克萊(Berkeley)大學政治學博士，現任北京大學國際政治系教授。

16 引自網路文章：〈回歸民主主義，重建中國的政治價值〉(潘維，2008)。

17 引自網路文章：〈論現代社會的核心價值觀〉(潘維，2007)。

對峙的政治社會來說，就像一般的非西方國家，貿然推行民主選舉，只會引生更大的禍害，例如帶來社會的分歧甚至分裂、將日常的立法行政事務捲入無止盡的黨派政治鬥爭之中、讓政治社會中既成的優勢組織或勢力（種族、宗教、財富、性別等等）得以持續壟斷、官員普遍腐敗等等（ibid.: 19, 160-165）。¹⁸ 所以把實行民主看成實現公平正義、根治政府腐敗的辦法，以及等同人民的福利等等都是徹底的迷信。

潘氏因此刻意區分法治與民主。前者包括了中立公正的執法、司法獨立、權力分立制衡，看重的是憲法和法律的權威；後者主要就是人民普選議員和行政首長，看重的是多數人或選舉中強勢力量的權威。潘氏固然偏好法治，確信法治是避免專制和促成善治的根本，但是法度要能與時俱進地修改制訂，還是得回到各時代的人民大眾，或是由人民選舉出來的代表議決（ibid.: 155-156），所以如何恰當結合法治（憲政）和民主就是關鍵。潘維為此在〈建立迫使官員守法的制度〉一文中提出「諮詢型法治」的構想。

所謂「諮詢型法治」，包括了(1)中立的文官系統；(2)自主的司法系統；(3)獨立的反貪機構；(4)獨立的國家審計系統；(5)以人大為核心的廣泛的社會諮詢系統；(6)言論、出版、集會和結社自由（ibid.: 167）。

獨立的文官、司法、審計、反貪和四大公民自由其實也是當代穩健自由民主國家的體制特色，並無新奇之處，只有第(5)項「以人大為核心的廣泛的社會諮詢系統」讓人好奇，潘維的說明是中央和地方每一級的「人民代表大會」都有兩類權力：「一是有批准或拒絕法案的權力，二是擁有行政調查權、聽證權和行政建議權。」加上每一層級和系統的文官也都要建立「人民諮詢委員會」，享有「行政調查權、聽證權和行政建議權」。

這種體制構想明顯以法治為重，民主為輕，也就是「以中立的文官執法

18 例如他說：「在華人社會，為爭奪票源進行的『階級鬥爭』經常演變為政客政治、買票政治，甚至黑手黨政治。這是社會結構使然。更特殊些的社會結構還可能使民主政治淪落為暴力政治。政客找不到固定的利益集團票源，為了當選，只好去利用社會裡最敏感、最具爆炸性的問題，如宗教、種族、民族，以及歷史仇恨。俄國、印尼、南斯拉夫、盧旺達等國的內戰當然有歷史根源。問題不在於衝突的根源有多久遠，而在於民主化之前這些問題並不具有爆炸性，沒有如今這樣血腥。」（潘維，2003: 164）

系統為核心，以獨立的反貪機構直接對付腐敗，強調司法獨立的決定性作用」，然後再借用具有立法批准權、行政調查權和建議權的社會諮詢系統與言論出版等自由，強迫「執法機關傾聽社會不同利益者的呼聲，防止法治成為『法官之治』或『執法者之治』」。所以這是「偏向法治的混合制」，以對比西方偏向民主的混合制（ibid.: 166, 168）。¹⁹兩者最大的分別在於西方的民主選舉由於是決定政治權力和資源的分配機制，始終是政治的主角；而「諮詢型法治」中的選舉和自由則不涉及政權轉移的作用，只是制衡行政、司法的利器，是體制運作中的配角。

姑且不論這種規劃如何成立或能否成立，讓人納悶的是，何以要如此區別？

他說：「諮詢型法治是特殊的，因為中國的問題是特殊的，由中國特殊歷史環境造成的社會條件是特殊的。」（ibid.: 168）

但，什麼是中國的特殊性？

中國究竟有多特別，特別到必須在政治體制的基本規劃上區別於世界各地通行的以民主選舉為重心的自由民主體制？潘維進一步從中國傳統政治社會的思想和制度結構找證據，亦即中國傳統的社會結構意識和民本義理體制。

中國傳統社會主要由獨立、自足、平等的小農家庭構成，不存在西式的階級或社會利益集團，也就沒能催生集團政治意識。集團利益和基於集團利益的集團政治在中國政治意識裡缺乏支撐。進入現代社會，中國工業主要由家庭企業和國有及社區集體企業構成，也沒能催生西式的利益集團和普遍的集團政治意識。因此，以集團利益為支撐的「黨爭」在中國缺少正當性。

由小農家庭或一般小家庭所組成的社會，不是形成西方可與國家政府對抗的公民或市民社會，而是期盼和要求國家政府的行政網絡能前來密切合作的社區或單位的社會網絡，其中治亂的要害則在官民之間是親近還是疏隔。潘維說：「『親治遠亂』的基本道理在於保障資訊上傳下達的通暢，並提醒官府『親民』，維持官民一體，制約官僚主義。」（潘維，2009: 65）又說：「中

19 他說：「這個體制與西方的『自由民主制』也不同，自由民主制以民主為主，法治為輔；諮詢型法治以法治為主，民主為輔。」（潘維，2003: 168）潘維也說他的「諮詢型法治」構想參考了香港和新加坡的治理模式。

華社會體制的生命力在於官民結合。」(ibid.: 80)

至於結合之道，則是一套以民本為義理基石的政治體制。

身處民主當紅的潮流來說，什麼是民本政治的確讓人好奇，潘維指出民本不是不民主，而是民本意義下的民主。由於真正或原始的民主是貨真價實的人民直接當政作主，全世界找不到這種體制，找到的都是人民代表行使治權的民主，所以如果西式的選舉代議制可以稱為民主，那麼不靠普選出身的中國民本政治也可以稱為民主。其間的差別主要是對人民本身，以及對官民關係有不同的認識。

何謂「人民」？「人民是整體還是分成階級式的利益集團？這是個社會意識問題，更是個歷史和現實問題。從這個問題開始，『民本民主』與集團競爭型的『選舉民主』分成了兩條路。」(ibid.: 36)

「人民是整體」是什麼意思並不清楚，讀其文，大概有兩種意義：一是從歷史和現實的意義來談，亦即相對於西方長久以來的集團性（階級和利益團體）社會，中國的人民比較是小農散戶，有行業分工、無階級集團分立的齊民社會；一是承繼一套源自中國古老傳統對人民好惡的認定，亦即相對於西式民主講求一時一地且多寡爭勝的民意，更有一種以人民全體（包括前後世代祖先子孫）福祉為對象的「民心」。潘維說：「民本主義的含義簡單明瞭：政府存在的唯一理由在於承擔照看全體國民福祉的『責任』，否則政府就沒有繼續執政的道理。」(ibid.: 27) 至於什麼是「全體國民福祉」或是推想中國民心的內涵，他提出的說法是要能平衡三類六種的社會利益，包括平衡局部和共同利益、眼前和長遠利益，以及發展與秩序的利益；除此之外，最複雜也最高級的政治觀則是進一步塑造人民的共同利益（consensus building）。

如此整體性地看待人民和民心，國家政體人員的組成和政府的立法施政自然就不能由一時一地的選舉民意產生，也不能只根據一時一地的民意決定。思考和責任的重擔應該落在從政人員的賢與能，以賢能為重的意義在於他們要能「代表社會整體利益」，要能「超黨派，公正廉明地承擔起照顧百姓福祉的責任」(ibid.: 28)。對此，潘維有段說法：

從性質上看，中國政體不是西方議會政黨制，先進、無私、團結

的執政集團是中華政體的核心權力機構。政體功能最強大的部分來自這個統一的執政集團，最脆弱之處也在這個集團。當這個集團先進、無私、團結，代表中華全體人民的利益，整個中華民族就勢不可當。當這個集團喪失民本理念，官員謀私，渙散分裂，就會成為家庭私利的代表，就會脫離「百姓」，脫離「人民性」，失去民心。一旦執政集團失去民心，就會被人民推翻，致使中國「群龍無首」，一盤散沙，直至誕生一個新的「先進、無私、團結」的執政集團。從性質上看，若稱以「人民代表」為主體的現代政治為「民主」，民本模式可稱為「人民民主」。(ibid.: 56-57)

換成目前的現實，這個執政集團就是當前執政的中國共產黨。事實上，潘維對中共取得政權六十年以來的表現有不錯的評價，²⁰也反對想要取中共而代之的各種政治改革，不過，現實上究竟要如何才能落實潘維所推崇的「諮詢型法治」，「建立迫使官員守法的制度」，解決潘氏自己也十分清楚的中共濫權貪腐問題，就是大問題了。²¹

肆、自由民主之政治與感通責任之治理

無論是「在自由民主之內」想辦法的浦薛鳳和鄒文海，或是「在自由民主之外」想辦法的王紹光和潘維，都是在滔滔自由民主浪潮之中尋找可信可靠的致治之道，而且呈現一種「以治領政」的共通性。這裡我們嘗試拉高此

20 例如說：「西方『國際社會』擁有世界人口的 10%，而中國人口占世界人口 20% 以上。較之西方三百年的進步，中國六十年的成就不依靠侵略和控制他國，更代表世界的進步。中華社會六十年裡創造了近現代史上的世界奇蹟，是事實。」(潘維，2009: 3) 又說：「世界上最大的民族成功地走過了六十年，卻不能給人類貢獻一點新鮮知識？只有缺乏自尊自信才會如此斷言。」(ibid.: 5)

21 潘維說：「中國的主要問題是缺少基本的迫使政府守法的制度……諮詢型法治的基本目標是解決腐敗問題，迫使政府守法，迫使政府行政透明，建立公眾對正義秩序的信心。」(潘維，2003: 166-168) 至於如何解決，潘氏自己也拿不準。例如談到建立法治問題，他曾說：「沒有黨政分開，沒有司法獨立，法治無從講起。」(ibid.: 172) 後來因法界腐敗嚴重，又支持黨對司法的統一領導(潘維，2009: 52)。

種共通性的論述層級，尋求四位學人思考背後源自中國政治傳統的共同意義，以對比於西方自由民主內涵的基本義理。

前面提到王紹光分別中西政治分析的差異在於西人看重政治體制，中人則同時看重使國家社會得以致治的治世原則（治道）和治世手段（治術）。但，王氏一定清楚，自由民主體制絕非只是一套制度，一種「治術」，支撐它的不僅有嚴謹的學理（如人與人政治平等的理念、以理服人的溝通與論難、尊重個人自由、鼓勵人民自治、多元開放與透明的政治環境、防制權力集中與腐化的思考等等），也是一套大小國家都可以模仿學習的體制規劃與操作程式（如權力分立的憲政體制、自由競爭的普選等等）。何況採用這一套義理體制的重要國家，在眾多重要的評量指標上（如王氏舉引的「人類發展指數」、「貪汙指數」、「幸福指數」、「經濟發展指數」等等），²² 絕大部分也是名列前茅。所以做為政體思惟代表的自由民主不僅體系完整，也是有十足魅力的有效政治知識與政治制度。

易言之，自由民主有其道，亦有其術。

批評自由民主的術，特別是民主普選，大概最容易，也不分古今中外。但是以個人尊嚴與人人自由平等為核心的自由民主的「道」就不好反駁了。

22 王氏以聯合國 2010 年編製之比較能代表生活需求的「人類發展指數」（HDI）與人均 GDP 指數的國家排名相對比，指出社會主義國家（王氏沒有界定，大意可能是以民生為施政重點的非自由民主國家）相對於其人均指數，對人民生活需求的回應性，比起大多數第三世界的民主國家的表現都要來得好很多。以此證明政體本身並不決定回應人民的生活需求的高低，關鍵還是在於如何治理（王紹光，2012: 120-124）。

對此，審查人有質疑，若是自由民主國家也有善治的表現，其政黨競爭也多以改善民生為爭點，這難道不也證明了自由民主的理念及其政體實已含有善治的要求，也可說其兼顧著本文所說的「政」與「治」？我的理解是，自由民主理念所關心的，主要還是人與人的政治地位如何安頓的政權問題，不是人的生計或是如何善治的問題，由此所產生之競奪政權的政黨、選舉等制度，都是直接承自人人自由平等之政治地位的信念而有，不是因應人民生計或良善治理而來。固然自由民主的普選，政黨常以人民經濟生活的得失好壞、政府干預介入經濟社會的多少深淺，分別左、右派而激烈競爭，但是這種競爭，都需以自由民主政體的普選機制為框架、前提與基石，必須始終受制於此一機制的約束或限制。所以若依本文「以治領政」之說，以自由民主政體掛帥，形成政黨角逐政權之勢，再依此爭辯左、右派經濟社會政策的思考信念，應可以「以『政』領『治』」名之，卻不宜說其兼顧「政」與「治」的要求。

今日世俗性的社會中，大概已很少人會反對人有追求自身幸福的自由，以及人與人的平等。不過，與本文直接關聯的還不是單純人與人的自由平等問題，而是把自由民主看成一套集體決策的機制所涵蘊的一些意義與特質，例如：不預設政治的是非和立場，不執一以爲是，認識人理能力的特殊而有限，尊重社會各方自行形成之多元、歧異，以至於對立的聲音或利益，保障各方自由參與政治的機會，透過大家公認的和平而公平的機制，彼此以競爭、聯合或協商的方式決定出政策或人選的「政治觀」(politics)，這些可能才是做爲集體決策機制之自由民主最迷人的「道」吧。

這個「道」的內涵主要是個人與群體的自由，彼此政治地位平等，但不包括議題、政策、未來的確定性，以及集體決策結果的公正公平，自由開放是它的基本特性。描述和討論這種政治觀的西方學人甚多，²³ 不過，我以爲英國學人 Bernard Crick 的名著 *In Defence of Politics* 很有代表性。²⁴ 以下即簡述他看待西方「政治」活動的意義與性質：

政治 (politics) 起於當一社會不能視爲全盤性的道德社會統一體，需要同時看重不同 (群體) 利益的時候。(Crick, 1993: 127)

政治是讓我們得以享受多元歧異卻不必陷入無政府或單一真理專制的後果。(ibid.: 26)

政治是自由人從事的公共活動。(ibid.: 186)

政治應該在程序中得到讚美，一種調和不同利益，使各種聲音得以發展的程序。(ibid.: 148)

共識乃政治的產物，非其條件：政治中談共識，不可脫離政治之

23 讚美社會各方自由參與公共活動的思考大概自亞里士多德就開始了。近人的著作也可以參看 Arendt、Barber、Walzer 偏重思想意義的著作。但影響最大的還是來自美國政治科學界對民主和民主化的界定，例如 Schumpeter、R. A. Dahl 的討論。對此，可以參考景躍進 (2011) 的文章：〈民主化理論的中國闡釋——關於一種新的可能性之探索〉。

24 以單一著作做爲依據固然有方便的考慮與配合篇幅限制，但更重要的是，本文的目的並不在討論西方「政治」的意義，與類似江宜樺 (2005) 的文獻探究工作不同，本文用意只在呈現西方自由民主背後的主要義理精神，對此，就其切中要害，且能清楚說明源於西方文明特有之「政治」理念內涵來說，Bernard Crick 的 *In Defence of Politics* 的確很道地。

外或之上，此共識即是政治活動本身，亦即針對公共問題需要採用政治處理的共識。(ibid.: 177)

可以說，政治活動乃自由人自由活動的自然要求，每個自由人與自主性群體都有各自的信仰、立場、利益，當彼此要共處一國一地，無法以強力驅逐或貶抑異己的時候，勢必就得相互同意讓各方力量得以自由地聯結、競爭、角力，以至於對立，並且得以溝通、妥協、注重程序公開公平等方法來解決或暫時擱置各種共處的問題。

這套政治觀只能出現於一個比較自由進步和複雜的社會 (ibid.: 17)，只能形成於比較富足有餘，可以有不同選擇的社會 (ibid.: 141)，而它的良好運作也只能在已經擁有有效的政府治理之後：「一個穩定可期的法律秩序是自由和政治的必要條件。」(ibid.: 148, 178) 最後一點其實與本文討論四位學人的想法相通，不同的是，Crick 只是確認治理秩序和政府權威在於提供政治得以自由活動的平台，只有幫襯的作用，並沒有要介入「政治」活動，加以修飾、節制、改變的意思，後者才是彰顯自由人政治文明真正閃耀的冠冕。

這也突顯政治活動一個重要的特性，亦即決策的迂迴、緩慢，甚至不可能。「政治中沒有確立不移之事」(there are no guarantees in politics)，Crick 說得很直接，它不僅意涵自由的政治與自由的經濟相類，「政治如同社會需求的競價市場，不保證出線的價格公平，不能期待（所欲的事物）會自動呈現，它得依賴個別力量的持續努力和貫注。」(ibid.: 23) 也意涵著「政治妥協是自由必要且值得的代價」(ibid.: 146)，以及「政治活動中所有隱含在政治條件之中的是講真話所形成的政治知識，它們總是暫時性和假設性的 (tentative and hypothetical)」(ibid.: 182)。

以上 Crick 說明的「政治」觀若暫且可以做為自由民主所隱含的「道」，那麼源自中國傳統的政治思考究竟「會」或者說「該」如何觀看這種政治觀呢？

自由民主的「政治」觀所涵攝的多元共存，中國古典政治思想並不陌生，儒家「天下為公」所展現的「萬物並育而不相害」，道家「以道蒞天下」所蘊涵的「藏天下於天下」(《莊子·大宗師》)，以及黃老「因循」說所顯示

的「因民之能爲資，盡包而畜之，無能去取焉」（慎到〈民雜〉）等等，都表現出包納一切的恢宏氣魄。

這種氣魄可以從群經之首《易經》對天地自然大化運作不息的尊崇，以及對天地自然滋養化育萬物的無窮能力的禮讚充分感受得到：如「有天地，然後萬物生焉」（《周易·序卦傳》），「地之大德曰生」（《周易·繫辭下傳》）等等。宋朝張載說得好：「以生物爲本者，乃天地之心也。……天地之心唯是生物。」（引自劉長林，2007: 455）

既以天地爲容器，天地之德即在無所不納，所謂「天無私覆也，地無私載也，日月無私燭也，四時無私行也，行其德而萬物得遂長焉」（《呂氏春秋·去私》）。由此形成的天下觀即是一種無排它性的「無外」，²⁵ 以及多元相容的「和而不同」，這種天下觀其實也是一套看待自然宇宙或人文世界秩序的態度和方式，亦即如李約瑟說的：「沒有主宰，卻和諧有序。」（牟復禮，2009: 22）

這種多元而和諧的期盼和想像無疑十分不同於前述自由民主政治觀所內涵之讓境內各種多元、衝突，甚至對立的力量、利益、意見直接呈現的思考，並且相對於自由民主政治觀採取讓各方勢力儘量透過公開和平的競合程序（如民主選舉），來取得相對穩定的共識以爲政治社會秩序基石的做法。傳統中國，以最具代表性之孔孟儒家爲例，則有不同處治之道，亦即透過不傷及多元思想和生活方式的治理態度與方法，來求得和諧共處的善果。

首先是一種「主道無爲」的期盼。天下爲公、不專屬於一家一姓本是儒家理想，但是面臨君主體制的歷史現實，除了禪讓的想像，儒家所做的就是思想上使主道脫離君主私我的思考，也就是如徐復觀所說的，將人君的好惡與才智，「解消於天下的好惡與才智之中，以凸顯出天下的好惡與才智。」（徐復觀，1979: 224）如孔子「巍巍乎！舜、禹之有天下也，而不與焉」（《論語·泰伯》）的經典說辭，即是對於解消人主主觀好惡和意志的「無爲」想望，一種有如老子「長而不宰」的期盼和讚嘆。

25 「無外」二字是讀趙汧陽的書而得。趙氏引漢朝蔡邕的說法：「天子無外，以天下爲家」，指出「天下爲家而無外，這是個意味深長的觀念，它非常可能是使得中國思想裡不會產生類似西方的『異端』觀念的原因，同樣，它也不會產生西方那樣界限清晰、斬釘截鐵的民族主義」（趙汧陽，2011: 34）。

主道無爲，其意則在彰顯治（臣）道有爲。孔子講「政在選臣」（《史記·孔子世家》），孟子講「不勞而王」（《孟子·公孫丑下》）等等，都表達著「君無爲，臣有爲」的獨特中國治道觀。²⁶ 至於如何有爲的具體治理要目，以儒家來說，有三件事大概最爲核心：

1. 首重日用民生：這是中國政治傳統中所謂民意、民心、民情、民之所好、以民爲本、以民爲貴等等的內涵中最堅實重要的部分。²⁷ 其中自然以人民生計爲核心，但也包含生活安定、輕賦稅、行政和司法治理的公正等等。浦薛鳳說得道地：「所謂民之所好，回思古代，大抵當指社會安定，生命安全，賦稅寬輕，判決公正。」（浦薛鳳，1981: 417）
2. 主政者必須奉行治理規範：即孔子「政者，正也」之說所代表的善治。包括主動積極、任事有爲（先之勞之）、清廉守法、仁人愛物、行事公開、處置公平公正、無私、尊重司法、誠心務實、尊重人民和各方政治議論的自由、察納各方諫言等等。
3. 選賢舉能與事權責任的任官要求：此即中國政治思想上極其看重的知人善任之道，包括選賢舉能的舉才制度、任職者事權集中與有效賞罰的責任制度、腐敗和不適任者的監督與淘汰制度等等。

這三項儒家治理核心的共同道德與法度意義即是不以某種宗教信仰、意識型態或生活型態爲依，它包容廣大，立足於人類共通的生活需求和治理要求，無有我類、異類之分，而歸注於爲官任職者理應承擔國家治理成敗的責任。如錢穆在〈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。」（錢穆，2007: 84）也就是說，重點並不在「政治上的主權應該誰屬的問題」，「而是政治上

26 「主道無爲，臣道有爲」其實是先秦各派學者共通的主張，請參考孫廣德（1999: ch. 10）和霍存福（1992）的著作。

27 以民爲本是儒家政治思想的基本主張大概學界少有異議（金耀基，1993）。西漢班固說：「殷周之盛，詩書所述，要在安民。」（《漢書·食貨志》）可說畫龍點睛地道出中國政治思想和歷史源頭的基本精神，至於安民的內容則以民生經濟最核心。孫廣德說：「我國的民本思想，乃由尊重民意、重視人民地位，與安民、保民、養民、教民等思想匯合而成。」（孫廣德，1999: 190）

的責任應該誰負的問題」(ibid.: 71)。²⁸

事實上，國計民生、治理表率、選賢舉能、事責專一等的訓誨都是中國政治思想上的老生常談，散記於儒家、法家、雜家、史籍、政治典籍、歷代諸子的文籍，可說是中國古典政治學的普遍常識。²⁹ 它們當然都是對為政者的道德勸戒，但是所以如此普遍長久地反覆強調，其實也是歷代有為君臣嚴肅認定足以決定國家治亂興亡的律則，是長久歷史累積的經驗與致治通則。

中國最古老的政治書《周書》即足以代表，其中處處記載著周公反省小邦周打敗大邦殷之後，如何「去亂求治」，如何保存政權的治理訓示。如〈康誥〉以「明德慎罰」、「勿替敬典」、「無康好逸豫」來要求受封的康叔；〈召誥〉以「疾敬德」、「不敢後（做事不敢遲緩），用顧畏於民艱（畏於民意）」來責求於開始主政的成王；〈無逸〉以「知稼穡之艱難，……知小人（人民）之依」與「無淫于觀、于逸、于遊、于田，以萬民惟正之供」來警戒成王為政首務是人民生活；〈立政〉則以主政者「克用常（善）人」、不插手干預獄政（「庶獄、庶慎，惟有司之牧夫，是訓用違」）來警戒成王立官分職之道。

統合這些致治經驗律則原理，吾人也可以用傳統中國的語彙「（感）通」說之。

以（感）通論事是中國人思想與生活的常識，不僅用來觀看天地萬物的興衰起伏和人的身心好壞，也用來觀看人倫關係的和諧衝突與國家的治亂興衰。其中的道理簡單，亦即相信無論天地自然或人身世事，只要能良好交流感通即會和諧興旺健康，只要是彼此乖離反背或扞格不通，後果都是不祥，所謂「天地不交而萬物不通也，上下不交而天下無邦也」（《周易·泰》）。

儒家以仁立說，仁源於親親之情，卻可擴而遠之，從人類到物類，所謂「親親而仁民，仁民而愛物」（《孟子·盡心上》），這種展延性正是顯示仁敏於感通的特質。這種感通不只是情感性，也是義理性的，例如孔子講為政者

28 強調治者必須承擔治理責任的背後，以儒家來說，即是認定這種操持官民生死大權的權力不能私有化，它是被賦與重責大任的名或位，不是特定個人、家族或群體嘴裡的禁臠，它只能是為人民而存在，此即今日熟知的民本思想，中文古代政治文獻相關的表述甚多。可參閱梁啟超的《先秦政治思想史》（梁啟超，1987: 39-43）。

29 可參考明朝丘濬的《大學衍義補》，特別是卷二～卷三十五，其中有大量的引述。

各種以身作則的「正」可以引發孰敢不正和風從草偃的效應，即是信任人樂於從善的天性（即樂於被尊重、善待，樂於信服美好的義行、善行，也樂於歸附正當合理的制度政策的一般心理）；³⁰而養先於教的說法，即是確信常人普遍以民生為重，只要民生安定富足，各種人倫規範就比較能喜樂附從；至於選賢舉能和任事負責的任官要求，則是信任好人和能人得以出頭的政治制度自然會鼓勵社會普遍向善和敬謹負責的風氣與力量。³¹

這些都不是虛話，它的背後有個基本的經驗認識，亦即國家社會治亂的關鍵就是看官民上下之間有沒有實際有效的交會與感通，「政通」即是「人和」。儒家講君子「為政以德」，不斷期許君子賢者要能推己及人、能近取譬、善推、以人度人等等，說到底，也都意在通上下之情。可以說，以情感和義理為基礎的「感通」正是孔孟儒家政治學的本門特色。³²

這種特色直接就成為傳統中國讀書人察看政治的獨到眼光，亦即衡量制度的好壞得失主要就是看它促成上下交通的能力。這也是為什麼清末民初

30 關於孔子或儒家如何看待常人常性的問題，請參考許雅棠（2005: 40-50）的著作。

31 儒家比較偏重人際關聯性的說法自然有農業社會的背景，但這種對常人普遍樂於從善的信任並不因今日工商業社會有多大不同，只是思考的重點會更擺在制度性的影響。對此，請參考瑞典學者 Bo Rothstein 2011 年的著作（Rothstein, 2012，蔣小虎譯本）。

32 中國哲學思想常以「道」論說，而「道也者，通也，無不通也」（漢揚雄語，引自劉長林，2007: 823）。老子講「古之善為道者，微妙玄通，深不可識」（老子《道德經》第十五章），亦以「通」釋「道」。儒家則是從人情人心普遍感動於人施政作為的誠意，以及制度法令的正當來集結人心，促成相互感通的人和。如孔子以「近悅遠來」論為政之道；孟子講「得道者多助，失道者寡助」（《孟子·公孫丑下》）；荀子講「主道利明不利幽，利宣不利周」（《荀子·正論》）等等都是。必須注意的是，它們都不能單純訴諸個人或私人之間的情感聯結，而是得立足於實際的政策、法令、制度和治理實務，讓人普遍有所感受和感動而有。本文舉儒家特別重視的國計民生、選賢舉能和治理善意等等為例，也著眼於此。這種聯結的強弱實關乎國家治理的成敗好壞。

進一步說，如何減少，甚而消除官民之間隔閡的儒家感通之道，至少有兩個基本特性：一是社會愈平等，以我心推類彼心的感通之道愈可以擴大施展，若貧富、尊卑階級愈趨森嚴，感通之道也就愈施展不開；一是儒家講求的感通之道主要針對家庭基本生活種種（如食衣住行之民生）與政府治理的善意（如行政、司法的公平性）等等，是較有共通性、可衡量之客觀性事物，不是各種個人性、主觀性強的感受或要求。此與源自西方政治學常提到的「利益主張與利益匯集」不同，後者源於自由民主理念，看重的是各方人與各方群體應該主動追求一己之種種主客觀的想望和利益，再看如何匯集、整合的程序。

時，深受中國傳統思想影響的讀書人在接觸西方民主選舉代議制的時候，都會從「通上下之情」的角度來看待和評論民主選舉的原因。³³ 前述浦薛鳳講求領導人要以身作則，樹立良好政風；鄒文海認為民主政府的責任就是做好安頓人民生活的工作；王紹光認為「代表型民主」更能滿足人民食衣住行醫教這些基本的客觀需求；以及潘維指出中華政治社會體制的生命力在於官民結合等等，都可以看成是儒家「感通」思想的表達。

這裡我們碰到了兩種政治思考的邏輯：

一是自由民主之「政治」觀所看重的自由邏輯。

一是儒家傳統之「治理」觀所看重的感通（或責任）邏輯。

嚴復在〈論世變之亟〉一文中提到：「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。」（嚴復，1986: 2-3）這話或許太過，即使不說包容寬厚的天下觀，中國的政治傳統也十分看重議政與臧否人物的自由，視人擇君從政、或隱或仕，以及人民以腳投票，擇良君而從、良國而居等等為理所當然，但若把自由看成 Crick 所說的國家政治事務委由社會中多元歧異的力量自由競爭取勝，那倒真的完全在傳統中國政治思想的視界之外。

兩套邏輯相遇，恰逢中國積弱之末，學界棄中國治理傳統，奉自由民主為正宗，似也合理正當。如今中國勢頭再起，若能持平以待，不再一味以西觀中，轉而以中觀西，那麼以責任感通為重的中國治理思想，又會如何觀看以「自由」為重的政治觀？

最明顯的大概就是不會單純地看重人人平等、國民主權、民意至上、個人自由優先等等抽象的信仰或理念，但是會很看重以人民生計為重心的民意走向和民心向背。至於人民普選、政黨選舉競爭，以及民選和政黨代表透過預算、人事和法案的決定權，參與治理決策，控管行政等等這一套自由普選的代議制，則會有意無意地看輕、忽略、貶抑，以至於刻意排斥這種自由「政治」觀所內涵之政權競爭的對立性格和政策的不穩定性，而會察看它們究竟對於解決國計民生與治理責任等獲致上下交通之治亂的關鍵問題有多大的幫助。

33 實例請參看熊月之（2002）、呂實強（1981）和許雅棠（2012）的著作。

易言之，自由民主理念本身固然值得顯揚，但是落實自由民主理念之各種方法，是得在對治理是否有益和有效的考量中被盤算、評估、調整，甚至放棄的。正如蕭功秦的觀察：「中國人會從功利意義上，而不是價值理性的意義上，來重新考慮中國民主建設的前景問題。」（蕭功秦，2009: 230-231）

例如前面「在自由民主之內想辦法」的兩位學人浦薛鳳和鄒文海，雖然都支持自由民主的憲政體制，也都無以中觀西之意，但是思考的重點一樣不會駐留於自由民主本身。浦氏以治理好壞關係民主成敗的事理，勸戒民主政府中主政者應勇於承擔治理責任，端正政風；鄒氏則期望透過制度性的力量（如兩黨競爭制）來達到治理責任分明的結果。

相對地，「在自由民主之外想辦法」的兩位學人則十分敏感於自由民主的「政治」性格，像王紹光主張「建立強有力的民主國家」，另立「代表型民主」，潘維刻意壓抑民主選舉的「諮詢型法治」等等，都是因疑懼和排斥自由民主可能帶來的混亂衝突與不確定，看重政府的治理效率和控制能力，以及特別關照有確定內涵、能照顧基層、關注整體和諧的治理績效和國計民生。

只是若現實地看，浦薛鳳的「治重於政」只能訴之於學理和主政者作為的警惕，鄒文海殷殷期盼的兩黨制則不僅需視各國社會和歷史條件而定，而有了兩黨制是否即可實現鄒氏所嚮往的責任政治，對於身處已然兩大黨制的臺灣民眾來說，恐怕也不會贊同。

至於王紹光堅持擺脫以美國為中心、以民主選舉為重的思考，強調立國首在建立自主獨立且有效治理的國家，求得更公平也更合乎中國民情的「代表型民主」，以及潘維看重法治、看輕民主選舉等等，換成當前的現實，比較具體的意義還只是中國共產黨獨特的治理經驗，雖然中共政治體制有日趨制度化之勢，³⁴但別國不僅無法模仿，也因為還沒有經過人民自由批評和選擇的考驗，似仍不足以構成浦薛鳳或鄒文海所說的「制度」。³⁵

34 可參考寇健文（2010）的著作《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010》。

35 大陸學人秦暉提說，任何宣稱的中國特色或中國模式，只要經不起人民自由批評和自由選擇的考驗，都只是閉門自爽的吹播，不能當真（例如他的網路文章〈文化無高下，制度有優劣〉（秦暉，2010））。大陸學人李成（2010）則指出：「中國目前還沒能建立起國際社會普遍認同的價值體系，而這種價值體系是中國『軟實力』必不可少的內涵。中國崛起後是

伍、結語

Crick 雖然確認治理秩序和權威是支撐政治活動得以順遂進行的基礎，卻相信自由競爭的政治活動才是政治文明真正閃耀的冠冕。中國政治傳統不同，「治」的內涵雖看重治理的權威和秩序，重點還是在查看權威和秩序的安排與實踐能否滿足國計民生、治理誠信、事責分明和選賢舉能等能使國家致治的治理要素，而這些要素卻是自由民主這一套邏輯不重視，也收納不了的，就像讓社會各種勢力去自由競爭政權，以及視不確定性為政治活動本性的「政治」觀也不在傳統中國政治思想的眼界中一樣。

也許可以確信的是，民主的運作若無法取得兼顧國計民生、治理誠信、事權統一、責任分明和選賢舉能等早已為中國政治和思想傳統認定的致治要素，單純的民主反而會帶來國家社會的不幸。反過來，中國政論自古至今如誦經一般，反覆強調根本重要的治理責任和上下會通，若為政者有志於承擔，實力、能力亦足勝任，國家或朝代通常會有亮眼表現，但是更多的歷史現實則是人無自由，訊息閉塞，上下不通，民力萎靡，官權坐大，治理責任流於表面文章，轉為專制腐敗，魚爛而亡。³⁶

這種官權坐大、上下斷流的腐敗，不必等待自由民主，單依儒家看重上下感通和治理責任的治道，也會強烈予以批評，並且大力支持民間的自由議政與嚴格要求官吏承擔民生治理好壞的去留責任。不過，時至今日，多數學人早已認為，這些自由和問責的制度若要真實有效，大概也只能在 Crick 所瞭解，亦即目前最流行之自由競爭的普選體制或框架中解決。

英國政治學者 Birch 有段話說：「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

否能獲得二十一世紀的領先地位，最終將取決於中國能否達到世界公認的治理規範，包括政治多元化、開放、法治、人權、新聞和信仰自由、透明度等。正由於此，近年來眾說紛紜的『中國模式』難有共識，更無定論。」（網路文章：〈「中式民主」的啟動〉）

36 對於傳統中國君民和上下之間訊息閉塞扭曲的問題，可參看吳思（2009）的《潛規則》和韓毓海（2010）的《五百年來誰著史》。

西，然後給也是自由民主的信徒們看的。」（Birch, 2007: 294）果如此，對於非屬英語世界的人士，而特別是有巨大人口、土地和地域文化的分歧，有截然不同、幾度輝煌，以及深遠博大文化政治傳統的中國學人來說，難道也只能齊唱福音，不能立足於自身環境和傳統，尋求量身裁製的政治衣裳？本文介紹之「以治領政」主張，無論是「在自由民主之內」或「在自由民主之外」想辦法，無疑都是不隨意跟風的思考努力，即使吾人不信其說，對於潛藏其中，不同於自由民主的中國治道視野，恐怕多少也要嚴肅以對吧。

參考資料

A. 中文部分

王紹光

- 2002 〈西方政治學與中國社會研究〉，見朱雲漢、王紹光、趙全勝（編），《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》，頁21-55。臺北：桂冠圖書股份有限公司。（Wang, Shao-guang, 2002, “Western Political Science and Chinese Social Study,” pp. 21-55 in Yun-han Zhu, Shao-guang Wang, and Quan-sheng Zhao (eds.), *The Theory and Practice of Chinese Social and Political Localized Studies*. Taipei: Lauréat Publications.）
- 2007 《安邦之道：國家轉型的目標與途徑》。北京：生活·讀書·新知三聯書店。（Wang, Shao-guang, 2007, *The Way of Governing State: The Goal and Approach of National Transformation*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.）
- 2008 《民主四講》。北京：生活·讀書·新知三聯書店。（Wang, Shao-guang, 2008, *Four Discourses on Democracy*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.）
- 2009 〈王紹光訪談錄：打開政治學研究的空間〉。新法家，2009年3月6日，取自 <http://www.xinfajia.net/5697.html>（Wang, Shao-guang, 2009, “An Interview with Shao-guang Wang: Open the Space of the Political Research,” *The New Legalist*, Retrieved March 6, 2009, from <http://www.xinfajia.net/5697.html>）
- 2010 《祛魅與超越：反思民主、自由、平等、公民社會》。香港：三聯書店。（Wang, Shao-guang, 2010, *Disenchantment and Beyond: Reflections on the Concepts of Democracy, Liberty, Equality, and Civil Society*. Hong Kong: Joint Publishing.）
- 2012 〈政體與政道：中西政治分析的異同〉，見王紹光（主編），《理想政治秩序：中西古今的探求》，頁75-124。北京：生活·讀書·新知三聯書店。（Wang, Shao-guang, 2012, “Form of Government and Political Way: The Difference of Chinese and Western Political Analysis,” pp. 75-124 in Shao-guang Wang (ed.), *Searching for Ideal Political Order*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.）
- 2016 《中國政道》。香港：中華書局。（Wang, Shao-guang, 2016, *Chinese Governing Principle and Method*. Hong Kong: Chung Hwa Book.）

王紹光、樊鵬

- 2013 《中國式共識型決策：「開門」與「磨合」》。北京：中國人民大學出版社。(Wang, Shao-guang and Peng Fan, 2013, *The Chinese Model of Consensus Decision-Making: A Case Study of Healthcare Reform*. Beijing: China Renmin University Press.)

石元康

- 1995 《當代自由主義理論》。臺北：聯經出版公司。(Shi, Yuan-kang, 1995, *Theories of Contemporary Liberalism*. Taipei: Linking Publishing.)

江宜樺

- 2005 〈西方「政治」概念之分析〉，《政治與社會哲學評論》12: 1-57。(Jiang, Yi-huah, 2005, "An Analysis of the Concept of the Political in the West," *SOCIETAS: A Journal for Philosophical Study of Public Affairs* 12: 1-57.)

牟宗三

- 1980 《政道與治道》。臺北：臺灣學生書局。(Mou, Zong-san, 1980, *Political Doctrine and Governmental Doctrine*. Taipei: Student Book.)

牟復禮

- 2009 《中國思想之淵源》，王立剛（譯）。北京：北京大學出版社。(Mote, Frederick W., 2009, *Intellectual Foundations of China*, Li-gang Wang (trans.). Beijing: Peking University Press.)

吳 思

- 2009 《潛規則——中國歷史上的進退遊戲》。臺北：究竟出版社。(Wu, Si, 2009, *The Hidden Rules: The Surviving Game of Chinese Ancient History*. Taipei: Athena Press.)

呂實強

- 1981 〈甲午戰前西方民主政制的傳入與國人的反應〉，見中央研究院國際漢學會會議論文集編輯委員會（編），《中央研究院國際漢學會會議論文集》，頁 1309-1334。臺北：中央研究院歷史語言研究所。(Lu, Shi-qiang, 1981, "The Reactions of Chinese People on the Western Democracy before the First Sino-Japanese War," pp. 1309-1334 in the Editorial Board of International Conference on Sinology Sponsored by Academia Sinica (ed.), *International Conference on Sinology Sponsored by Academia Sinica Proceedings*. Taipei: Institute of History and Philology, Academia Sinica.)

李 成

- 2010 〈「中式民主」的啓動〉。BROOKINGS，2013年9月9日，取自 <https://www.brookings.edu/zh-cn/opinions/%E4%B8%AD%E5%BC%8F%E6%B0%91%E4%B8%BB%E7%9A%84%E5%90%AF%E5%8A%A8/> (Li, Cheng, 2010, "The Starting-up of 'Chinese Model of Democracy'," BROOKINGS, Retrieved September 9, 2013, from <https://www.brookings.edu/zh-cn/opinions/%E4%B8%AD%E5%BC%8F%E6%B0%91%E4%B8%BB%E7%9A%84%E5%90%AF%E5%8A%A8/>)

金耀基

- 1993 《中國民本思想史》。臺北：臺灣商務印書館。(King, Ambrose Yeo-chi, 1993, *The History of Chinese People-centered Political Thought*. Taipei: The Commercial Press.)
- 1997 《中國政治與文化》。香港：牛津大學出版社。(King, Ambrose Yeo-chi, 1997, *Chinese Politics and Culture*. Hong Kong: Oxford University Press.)

孫廣德

- 1999 《中國政治思想專題研究集》。臺北：桂冠圖書股份有限公司。(Sun, Guang-de, 1999, *The Essays on Chinese Political Thought*. Taipei: Lauréat Publications.)

徐復觀

- 1979 《儒家政治思想與民主自由人權》，蕭欣義（編）。臺北：八十年代出版社。(Xu, Fu-guang, 1979, *Confucian Political Thought, Democracy, Liberty, and Human Rights*, Xin-yi Xiao (ed.). Taipei: The Eighties Press.)

浦薛鳳

- 1955 《政治論叢》。臺北：正中書局。(Poe, Dison Hsueh-feng, 1955, *The Political Collection*. Taipei: Cheng Chung Book.)
- 1976 《現代西洋政治思潮》，臺六版。臺北：國立編譯館。(Poe, Dison Hsueh-feng, 1976, *Modern Western Political Thoughts*, 6th ed. Taipei: National Institute for Compilation and Translation.)
- 1981 《政治文集》。臺北：臺灣商務印書館。(Poe, Dison Hsueh-feng, 1981, *The Political Symposium*. Taipei: The Commercial Press.)

秦 暉

- 2010 〈文化無高下，制度有優劣〉。鳳凰網，2011年2月27日，取自 http://news.ifeng.com/history/zhuanjialunshi/qinhui/detail_2010_02/23/352534_5.shtml (Qin, Hui, 2010, “No Good or Bad between Cultures but between Institutions,” IFENG.COM, Retrieved February 27, 2011, from http://news.ifeng.com/history/zhuanjialunshi/qinhui/detail_2010_02/23/352534_5.shtml)

寇健文

- 2010 《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010》，第三版。臺北：五南圖書公司。(Kou, Chien-wen, 2010, *The Evolution of Communist Elite Politics: Institutionalization and Power Transition 1978-2010*, 3rd ed. Taipei: Wu-Nan Book.)

張旭東

- 2006 《全球化時代的文化認同：西方普遍主義話語的歷史批判》，第二版。北京：北京大學出版社。(Zhang, Xu-dong, 2006, *The Cultural Identity in the Era of Globalization: A Historical Critique of Western Universalistic Discourse*, 2nd ed. Beijing: Peking University Press.)

梁啟超

- 1987 《先秦政治思想史》。臺北：東大圖書公司。(Liang, Qi-chao, 1987, *Pre-Qin Political Thought*. Taipei: Grand East Book.)

許紀霖

- 2012 〈儒家憲政的現實與歷史〉。開放時代，2012年10月5日，取自 <http://www.opentimes.cn/Abstract/1718.html> (Xu, Ji-lin, 2012, “The Reality and History of Confucian Constitutionism,” Open Times, Retrieved October 5, 2012, from <http://www.opentimes.cn/Abstract/1718.html>)

許雅棠

- 2005 《民本治理學》。臺北：臺灣商務印書館。(Hsu, Ya-tang, 2005, *Confucian Political Theory and Its Critics*. Taipei: The Commercial Press.)
- 2012 〈如何觀看自由民主？源自儒家思想傳統的一種觀看之道——從清末學人談起〉，

《臺灣民主季刊》9(3): 1-35。(Hsu, Ya-tang, 2012, "An Confucian Appraisal of Liberal Democracy: Comments on Some Late Qing Dynasty's Scholars' Democratic Thinking," *Taiwan Democracy Quarterly* 9(3): 1-35.)

景躍進

- 2011 〈民主化理論的中國闡釋——關於一種新的可能性之探索〉，見余遜達、徐斯勤（主編），《民主、民主化與治理績效》，頁 60-91。杭州：浙江大學出版社。(Jing, Yue-jin, 2011, "The Chinese Interpretation of Democratization Theory: Exploration of a New Possibility," pp. 60-91 in Xun-da Yu and Si-qin Xu (eds.), *Democracy, Democratization, and Governance Performance*. Hangzhou: Zhejiang University Press.)

童燕齊

- 2002 〈美國知識霸權與中國政治學研究的困境〉，見朱雲漢、王紹光、趙全勝（編），《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》，頁 83-97。臺北：桂冠圖書股份有限公司。(Tong, Yan-qi, 2002, "American Knowledge Hegemony and the Dilemma of Study of Chinese Political Science," pp. 83-97 in Yun-han Zhu, Shao-guang Wang, and Quan-sheng Zhao (eds.), *The Theory and Practice of Chinese Social and Political Localized Studies*. Taipei: Lauréat Publications.)

鄒文海

- 1967 《鄒文海先生政治科學文集》。臺北：鄒文海先生六十華誕受業學生慶祝會。(Zou, Wen-hai, 1967, *The Political Science Collection of Zou Wen Hai*. Taipei: Students Birthday Association for Zou Wen Hai's Sixty Birthday.)
- 1980 《比較憲法》。臺北：三民書局。(Zou, Wen-hai, 1980, *Comparative Constitutions*. Taipei: San Min Book.)
- 1988 《代議政治》。臺北：帕米爾書店。(Zou, Wen-hai, 1988, *On the Representative Government*. Taipei: Pamir Book.)
- 1991 《政治學》。臺北：三民書局。(Zou, Wen-hai, 1991, *The Political Science*. Taipei: San Min Book.)
- 1994 《自由與權力：政治學的核心問題》。臺北：三民書局。(Zou, Wen-hai, 1994, *Freedom and Power: The Key Problems in Political Science*. Taipei: San Min Book.)

熊月之

- 2002 《中國近代民主思想史》。上海：上海社會科學院出版社。(Xiong, Yue-zhi, 2002, *The History of Democratic Thought in Modern China*. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press.)

瑪雅

- 2008 《戰略高度：中國思想界訪談錄》。北京：生活·讀書·新知三聯書店。(Maya, 2008, *Strategic Height: The Interview of Chinese Intellectual Circles*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.)

趙汀陽

- 2011 《天下體系：世界制度哲學導論》。北京：中國人民大學出版社。(Zhao, Ting-yang, 2011, *The Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of World Institution*. Beijing: China Renmin University Press.)

劉長林

- 2007 《中國象科學觀：易、道與兵、醫》。北京：社會科學文獻出版社。(Liu, Chang-lin,

- 2007, *The Chinese Xian Science*. Beijing: Social Sciences Academic Press.)
- 潘 維
- 2003 《法治與「民主迷信」——一個法治主義者眼中的中國現代化和世界秩序》。香港：香港社會科學出版社有限公司。(Pan, Wei, 2003, *Essays in Rule of Law and the "Myth of Democracy"*. Hong Kong: Hong Kong Press for Social Sciences.)
- 2007 〈論現代社會的核心價值觀〉。愛思想，2007年2月18日，取自 <http://www.aisixiang.com/data/13210.html> (Pan, Wei, 2007, "On the Key Values of the Modern Society," Aisixiang, Retrieved February 18, 2007, from <http://www.aisixiang.com/data/13210.html>)
- 2008 〈回歸民主主義，重建中國的政治價值〉。愛思想，2012年11月5日，取自 <http://www.aisixiang.com/data/17572.html> (Pan, Wei, 2008, "Returning to Minbenism and Rebuilding China's Political Values," Aisixiang, Retrieved November 5, 2012, from <http://www.aisixiang.com/data/17572.html>)
- 2009 〈當代中華體制——中國模式的經濟、政治、社會解析〉，見潘維（主編），《中國模式：解讀人民共和國的60年》，頁3-85。北京：北京大學出版社。(Pan, Wei, 2009, "Contemporary Chinese System: The Economic, Political and Social Analysis of China Model," pp. 3-85 in Wei Pan (ed.), *China Model: A New Developmental Model from the Sixty Years of the People's Republic*. Beijing: Peking University Press.)
- 蕭功秦
- 2009 《中國的大轉型：從發展政治學看中國變革》。北京：新星出版社。(Xiao, Gong-qin, 2009, *The Great Transformation of China: A Study from the Development Political Science*. Beijing: New Star Press.)
- 錢 穆
- 2007 《國史新論》。北京：生活·讀書·新知三聯書店。(Qian, Mu, 2007, *A Review of Chinese History*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.)
- 霍存福
- 1992 《權力場：中國傳統的智慧研究》。臺北：揚智文化事業股份有限公司。(Huo, Cun-fu, 1992, *Wisdom on Chinese Politics*. Taipei: Yang-Chih Book.)
- 韓毓海
- 2010 《五百年來誰著史：1500年以來的中國與世界》，增訂本。北京：九州出版社。(Han, Yu-hai, 2010, *Who Made the History of Past 500 Years: China and the World since 1500*, revised edition. Beijing: Jiuzhou Press.)
- 嚴 復
- 1986 《嚴復集》，第一冊，王栻（主編）。北京：中華書局。(Yan, Fu, 1986, *Selected Works of Yan Fu, Vol. I*, Shi Wang (ed.). Beijing: Zhonghua Book Company.)
- Rothstein, Bo
- 2012 《政府質量：執政能力與腐敗、社會信任和不等》。北京：新華出版社。(Rothstein, Bo, 2012, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Xiao-hu Jiang (trans.). Beijing: Xinhua Publishing House.)

B. 外文部分

Birch, Anthony Harold

2007 *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, 3rd ed. New York: Routledge.

Crick, Bernard R.

1993 *In Defence of Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Good Governing More Basic than Good Politics: Some Modern Chinese Appraisals of Liberal Democracy

Ya-tang Hsu

Professor

Department of Political Science, Soochow University

ABSTRACT

Liberal democracy, in spite of its bad performance in many countries, is still taken to be the final human political establishment in its thinking mode and institutional framework among most political scientists. But some serious challenges are on the rise. The one I introduce here comes from ancient Chinese political tradition and is exemplified by four modern Chinese political scientists, who are all familiar with the doctrine of liberal democracy, but disagree with its thinking mode: the primacy of the politics of liberal democracy. Independently, they all put political primacy on good governing and treat it as the basis of any regime, democratic or not. This paper tries to expound this uniquely critical point on liberal democracy, and reveals its connection with the tradition of ancient China's political thought.

Key Words: governing, politics, Chinese thinking mode of politics and governing, liberal democracy