

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官制官規
頁 I-177~I-182

古代中國吏治的借鏡

考試委員 何寄澎

* 本文民國 99 年 1 月發表於《變革中的文官治理：考試院 80 周年慶專刊》。

古代中國曾經是當時世界史上組織化程度最高的國度，由數萬名官員統治著廣袤的土地以及為數千萬、上億計的人民，帝國體制延續二千年之久，其奧秘正在於官僚體制維繫了帝國體制的穩定性。

重「德與才」的察舉制

當帝國體制甫成立之際，也曾有過一段「試誤」或者說學習統治的時期——秦帝國的速亡即此一「試誤」之結果。後來的西漢帝國吸取秦代的錯誤經驗，學習如何治理，於是有漢武帝實施察舉制，自此帝國統治下的各地區之人才，得以通過此制度化的交往管道，入仕朝廷，參與帝國事務的運作。被統治的各地區因此與帝國體制產生難以割裂的制度聯繫，深化了各地區對帝國的向心力。察舉制更塑造了中國史上最具有特色的士人政府，士人開始成為維繫帝國穩定的關鍵角色。

古代帝國選拔人材的基準是「德與才」，「才」是指官員履踐其職權時所應具備的能力，德是指察舉時是以人的道德實踐為基準，他們相信孝於家則將忠於國，因此，他們重視的不是狹隘的一己之私德，更著重由內而外、由一己至公眾之道德實踐的可能性。重視德行的選士觀成為古代中國官僚制的重要特質，也是我們今日思考如何提昇文官積極性時的可能方向。

培育行政能力

沒有人天生懂得統治，隨著人類的社會生活愈趨複雜，確保人與人之秩序的規制也將日益繁複，而執行此類規制者也將愈為增加，專業化成為主要趨勢；但不同層級的文官處理不同層次的事務，仍需確保他們具有足夠的能力實踐其權力，考試或許是一條公平的道路，但卻有其不足之處。漢代文官與吏治或許不宜視為後世溢美之詞，其間也有值得我們深思之處。

漢代察舉制度下，受到地方社會輿論肯定的有德之士，受到推薦，他們作為地方的人才，代表所屬地區入仕朝廷。即使這些被察舉者可能曾在地方政府擔任小吏，只能說具備初步的行政能力，未必具備統治帝國的能力，如何讓來自各地的人才，學習統治這個國家所需要的事務與規制，承擔起維繫帝國的重任，自然是個關

鍵問題。漢代的郎官制度提供這些來自各地的新進文官們培養行政知識與能力的機會，他們或者在皇帝身邊擔任侍衛，或者在丞相府和其他中央官廳擔任見習的工作，在長達數年的見習歲月，他們親眼見到帝國核心部門的國政運作，無論是決策過程，還是政務推動過程、文書行政流程，新進文官在郎官的階段獲得了基本的認識。來自各地的文官以郎官的身分培訓後，通過考核且成績優異者，就能獲得任命為正式文官的機會，讓他們得以施展身手。然後，中央政府再根據他們往後為官任職的表現，逐步地考核政績，依層逐級的拔擢，國家卓越治理的菁英集團於焉誕生。後人經常稱美漢代吏治之清、之善，當時文官培訓制度的完整與務實當為其中一項關鍵。

魏晉南北朝至唐代的文官培訓機制雖漸萎縮，其制大抵猶存。直到唐宋實施科舉制度後，幾不復見培訓中舉者文官能力的機制。加上唐宋間國家組織、規模日益擴大，行政上的分工也越趨細密，維繫帝國組織與秩序的法令愈加繁複，但是，負責領導官府、執行法規的文官們卻越來越不具備實踐其職責的能力，這是宋代以後帝國吏治的重大隱憂，是帝國統治面臨的實質困難。因此，如何提昇官僚的統治能力，成為此時帝國不得不面對、因應的難題。到了明清時期，選拔進士科考試的前幾名，安置於翰林院，除了研讀經世濟民的典籍外，亦重視全國政務實際的見習與學習；作為培訓高級文官場所的翰林院，成為明清二代重要文官的主要來源。明清時期雖無法如漢代般對全體文官進行訓練，至少確保部份高階文官具有優秀的統治能力。

歷試然後知其能

中國是個廣土眾民的國家，通過在各地設置地方政府(郡縣或州縣之類)的方式進行日常治理。以漢帝國為例，除了在郎吏的階段培養文官統治能力，也秉持著「歷試然後知其能」的標準，也就是在差異度極大的不同地方社會任職，藉以選拔出能因應不同社會，達成有效治理者。

首先，初次被任命為文官的新進官僚們，多被安排在縣級政府任職，他們或從事文書檢核的工作，或派任捕捉盜匪維護治安的工作。其中，表現優異者，在任期屆滿之後，有機會獲得肯定，擔任一縣之長，得以發揮長官施政的權力。擔任縣令

者，在歷經不同區的統治後，表現優異者證明他們具備因地制宜、調整統治策略的能力，就可能更上一層樓，擔任郡級政府的副手，最後甚至成為郡的長官。在不同地區任職而又都能表現有效治理者，證明這個官員的能力，而具備擔任中央政府公卿大員的資格，在不同地區的任職經驗，讓這個官員得以認識帝國行政在空間上的複雜性，這個經歷讓他日後擔任中央政府的決策或推動政務時，能作出整體性的思考。

有德者居其位

儒家傳統「有德者居其位」的理念並不是虛構的政治語言，「德」成為選拔官員的首要條件，以今天的眼光看，有德者居其位的說法或許予人食古不化的感受。但對古代中國的社會與政治體系來說，這是確保帝國統治與維持地方社會秩序的關鍵。如果將這句話的核心價值提煉出來，也仍將具有深刻的現代意義。古之有德者，乃有德於民，視民如子，視民如傷——這種由上而下的統治姿態或許與現代的平等價值要求不侔，但擔任官職的意義是最大程度滿足公眾的幸福，這一點卻是古今皆同之理，也將提供我們一些思考的方向。當代文官制度要求「依法行政」，但人終究是思考與行動的主體，而不是官僚機器下無生命的螺絲釘，我們今天固然不應要求「有德者居其位」，但對擔任公職者來說，「有德者居其位」這句話背後的意義仍可轉換成為當代文官所應具備的「責任倫理」，即主動積極，克盡厥職，在「依法行政」的前提下，追求公眾利益的最大化，而不只是將自己視為官僚體系裡一個不具自主性的配件。

今日習知的「絕對權力下的絕對腐敗」，固有充分的實例驗證，但緣此而衍生的政治、法律作為，仍是從消極面制約人潛在不合理、不合法之行為，其實欠缺積極的意涵。如果將有德者居其位這個傳統話語詮釋為文官對公眾應有的責任，那麼，在法律規範的範圍內，最大程度地為人民謀福利，鼓勵官員積極地踐履其職能，而不是被動、消極地依法行政，應該更有意義。當然，德與法間必然會有矛盾，但制度上的安排設計仍有將該矛盾消弭至輕緩的可能。

餘論

古代中國吏治重視文官人才的培訓培養，強調「有德者居其位」的任人倫理原則，其重要的理由與結果，就是要官吏將人民百姓放在心中，人民的欲求、幸福被關注到了，國家運祚自亦相應而祥。然而，參照近現代西方吏治發展史，則亦有不足之處。蓋西方近世國力的強盛，有一基本原因：各方官吏大體上能夠遵行「依法而治」而行職，不循陋習、不倚強勢、不懼非法權力、不隨勢屈己，終成一種強固的政治文化。這個原因緣自西方官吏對於自由民主精神與體制的普遍認識，長期內化，能夠自處龐大政府系統中，不論身在何位，皆以奉行「依法而治」為志為榮。今天我國在培養公務人員的工作上，除了借鏡古代中國吏治，以留意如何培育出能將人民福祉放在心上的公務員外，也當取法西方，著重培訓公務員對自由民主意涵的了解與內化，使之以遵行「依法而治」為個人之尊嚴與天職，並由此凝結演化出一種新的政治文化來。

欣逢本院 80 周年院慶，謹提出以上心得，敬供同仁參考。尤其近年來，有關人才考選、文官培訓，如何透過制度改進、組織調整，以強化功能、再創新猷，為國家甄擇最優秀人才，為政府培育最優秀文官，已為本院委員同仁共同關切之課題，則上述古人作法、理念、精神，固有值得深思、借鏡之處。至其如何轉化，成為可行，雖然不易，但有心有志則世無難事，凡我同道，幸共勉之。