

中 央 研 究 院
三 民 主 義 研 究 所

專 題 選 刊

(四十七)

中山先生萬能政府的真義

——組織設計面的探討——

彭 文 賢

中 華 民 國

臺 灣 臺 北 南 港

中 華 民 國 七 十 一 年 二 月

中山先生萬能政府的真義

— 組織設計面的探討 —

目 次

壹、定義及理論前提	2
一、萬能政府的理論基礎	2
二、分析的層次	4
貳、政府機能的轉換程序	6
一、決策權力的分配	6
二、組織結構的設計	8
三、政府機構的管理	9
參、政府機能的輸入動力	11
一、需求	12
二、支持	14
肆、政治系統的輸出成果	15
一、政治輸出成果的種類	15
二、政治輸出成果的影響	17
伍、結語	18

中山先生萬能政府的真義

——組織設計面的探討——

彭 文 賢

二十世紀的民主國家，無論是發展的，抑或是已發展的國家，其政治系統均已呈現出兩方面的特質：一是組織型態業已具備高度的結構分工與功能的專業化傾向，另一則是政府的活動業已伸展到公共和個人事務的廣泛領域，並有進一步擴展到一切主要事務的趨勢。人民平日所遭遇到的各種問題，多半需要透過政府的力量才能解決。因此，人民變得更加依賴，而且也更加希望政府扮演更為積極的角色，政府的能力愈高，愈能獲得人民的支持。面對著此種與日俱增的人民需求，以及針對著此種需求與人民支持間的密切關係，大多數的政府無不想方設法，試圖以更加強而有力的轉換過程、更多的輸出量，以及更為廣泛的產出面以資肆應。在此種情勢的轉變與影響下，政府機能的擴充，固然直接引發了效能政府的出現；但此種永無止境的人民需求，却也間接助長了集權效率主義的抬頭。

中山先生依據「權能區分」原理而創立的「萬能政府」學說，主張「政府有能」，「要有權力去替人民做事」，但却不能「以能害權」，而是要「以權制能」。不僅預見了時代的趨勢與需要，而且也高瞻遠矚的根除了政府機能龐大之後，所帶來的

諸如「爲求效率，就不能不犧牲相當的民主」，以及「當時的專斷，就是事後民主的代價」（White, 1936: 27）等似是而非的立論依據與病態現象。此一兼顧了民主與效率於一體的「萬能政府」學說，不僅已爲多數學者所肯定，而且也已成爲二十世紀政治思潮的主流之一。本文的目的，無意引經據典對中山先生的「萬能政府學說」作考據性的鑽研，而只是就政治系統論與組織原理諸方面的學理，對萬能政府的真義，提出一個印證性及闡釋性的分析。

壹、定義及理論前提

本論文的一個基本前提，就是將政府組織看成爲一種由多元形態的結構和運作過程，所交織而成的開放性社會系統。本質上它是一種將輸入轉換爲輸出的重複性循環系統。由於它必須從組織外部輸入各種諸如物質、人民的需求與支持、金錢和人力等等的資源，而後又必須將上述資源，以產品和服務的方式轉換爲輸出項，並進行權威性的社會價值分配。由於它是要從輸入轉換爲輸出，因此在轉換過程中，許多事件都是「目標取向的」（goal-oriented），而在這些事件中，則又充滿了動態的均衡關係（dynamic equilibrium）。就政府組織的整體而言，雖然包括了各種經由結構的分化而形成的不同型態，惟在各個次級系統之間則是互動互賴的，每一次級系統皆可依其特有的結構型態，訂定其應有的循環歷程〔Van De Ven, 1976: 64-65〕。在此一界定中，顯然隱含了兩項假設：一是目標取向與動態均衡的瞭解，乃是評估政府效能的必要前提。二是爲求對政府效能進行全面性的評估，勢需有一貫穿整體和個體分析層次的理論與方法。

一、萬能政府的理論基礎

從提高政治系統能力的面向來說，「權能區分」的學理足以促成「萬能政府」的實現。也就是在人民政權的控制下，可以不斷提高政府的能力，使其能爲人民解決更多的問題而又不致流於專制。從政府的角度來說，由於受到人民的控制，因此

唯有竭盡所能為人民服務，才能獲得人民的支持；如再從人民的方面看，那麼為了本身的利益著想，勢必要選賢舉能，罷黜惡劣者，並且還必須制訂於己有利或修改於己不利之法律。因此整個政治系統的能力，可以透過五權的運用而提高、而增強。行政、立法、司法三權，可以充分發揮功能，為人民辦事；監察權可以保證政府人員的「賢」；考試權則可以保證政府人員的「能」。有了賢能的政府，才能為人民謀福利，「建立一個政治最修明，人民最安樂的國家。」以使「為民所有，為民所治，為民所享。」〔孫文學說序〕

權能區分能否運用得當，其關鍵在於人民能否適當的運用四種政權來駕御政府；而萬能政府的實現，則賴於五權的分工與配合。因此，中山先生的萬能政府學說，實係基於下列兩種原理：

(一)動態性權能的均衡：中山先生認為：「為人民之代表者或受人民之委任者，只盡其能不竊其權，予奪之自由仍在人民。」〔中山全集，一冊：1027〕惟「民權發達以後，人民便有反抗政府的態度，無論如何良善，皆不滿意。如果持這種態度，長此以往不想辦法來改變，政治上是難望進步的。」〔同前一冊：161～162〕因此，如何使人民改變對政府的態度，如何建立為人民謀幸福的萬能政府，以及如何使民權發達的政府也有能，可說是中山先生萬能政府的主旨之所在。其主要的立論基礎，乃在於維繫政府與人民之間能有一個協調合作的良好關係。〔葉祖灝，1972:14〕。

次就政府內部的組織而言，五權的相互關係及其功能，並不在於政府權力的分立，而是在於政府職能的分配。即不重在分權而重在分工，不在於政府權力的互相制衡，而是在於政府職務的統一與合作。關於這個問題，中山先生曾說：「分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一。」又說：「政府替人民做事，要有五個權，就是要有五權工作，要分成五個門徑去做工。」〔中山全集，一冊：199〕又說：「要政府有完全的機關去做很好的工夫，便要用五權憲法，要用五權憲法所組織的政府，才是完全的民權政府，才是完全的政府機關。」〔民權主義第六講〕因

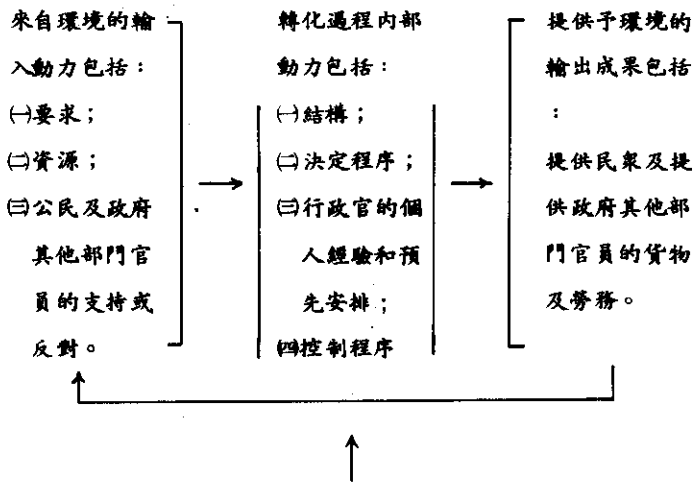
此，五權也可以說是五種職務，它分屬於五個不同的機關來個別行使，以發揮其治權的功能，並建立一個強而有力的政府。故五權的類別雖有五種，惟其性質、功能和目的則是一致的。五權分工合作的均衡關係，正與現代政府之由分權而分職的思想相互一致。〔葉祖懌，1972:15〕

(二)目標取向的效能政府：中山先生曾以建國與造船相比擬，由效能的觀點闡明萬能政府的重要。〔民權主義第六講〕權能區分的能，其實就是權力與才幹以及政治道德的混合，這種混合係屬政府所有。換句話說，政府要有極大的權力，而且要由具有才幹和政治道德的人組成。所謂的「能」，一一是政府本身要有能，即政府本身的職權要擴大；一是在政府任職的人要有能，即有才、有德、有識之謂。必兩者相適應，始可以實現一個人民所欲的萬能政府，而不致產生一個人民所怕的萬能政府。〕〔程天放等，1977:103〕，由此可見「能」亦需要權，權必賦予有才德學識者，始能發揮無比的作用。此外，能也涵蓋各階層，政府要有能，人民亦須有能，才可能辨認出真偽善惡，賢與不肖之分。故人民有權亦需有能，政府有能亦需有權。中山先生有鑒於此，因此在政權實施應用之時，先實施訓政，訓練人民行政四權，期能運用教育力量，鞏固民權的基礎。此種做法，與政治發展的理論頗相符合。因為權能區分正是使政府萬能，並使人民有主權。而為了使萬能政府得以在政治系統裏面運作，則必須先培養出一種民主的參與文化，一種富有責任感的行為態度。有了此一前提條件，權能區分的實行才能使政府成爲萬能而又不失去控制，透過均衡狀態的維持，以促使政治獲得穩定的發展。

二、分析的層次

欲求對「萬能政府」，或任何一個組織的結構與功能過程作一徹底的評估與認定，則必須先要有一個足以貫穿並連結整體組織和個別單位，亦即一套足以整合總體和個體分析層次的理論與方法。以往許多關於整體結構特質的研究〔Blau & Schoenherr, 1971; Perrow, 1967〕，固然無法達成；其他僅著眼於各個工作部

門的分析性作品〔Fullan, 1970; Hall, 1962〕，也無法達成此一目標。因此，今後所需的理論與研究，似應偏向於(一)對於組織的系絡、結構和過程等方面進行確認的工作；並就其整體與個體間的相關特質，作一分辨。(二)就組織內部在其縱向及橫面的分化下，各部門所顯現出的特有結構型態，作一衡量和比較的工作。以及(三)探究這些分化下的結構型態，如何得以結合成一總體的組織網〔Van De Ven, 1976: 67〕。針對以上的理論趨勢，本文試圖將政府的運作過程看成為一種系統，以期有助於解釋各項活動與人民之間的關係。這個系統，並非只是包括在轉化程序裏的某一個行政單位，而是結合了政府運作過程中的環境要素以及相互影響的動態性關係。如下列圖解所示，它包括了(一)各種幫助或阻礙決策者去解決政治問題的環境因素，(二)輸入動力，(三)各該單位的輸出成果。這些成果並且受到(四)轉換程序以及(五)反饋機能而相互關連。像這樣的系統架構，固然是一個處理個別事務的有用體制，但它的



反饋：代表了輸出成果對環境的影響，其影響方式是這些輸出成果可塑造後起的輸入動力。

環境：包括(一)當事人；(二)貨物和勞務費用；(三)民眾及其他政府官員，這些官員對各機構，行政官或計劃表示支持或反對。

圖解：政治系統的理论架構

注意力則不在於對個別部份的簡單描述，而是在於對這些個別部份彼此間連結關係的探討。

貳、政府機能的轉換程序

一個萬能的政府應是一個有功能、有效率的政府。由於一個國家愈現代化，其社會對於政府的需求也會愈高，輸入與輸出的能量自然也就相對的增加。此種輸入與輸出的轉換功能，不僅促進了社會的進步，而且也構成了政府有能與否的重要指標。一個政府組織的轉換過程，有時被稱為「內部的輸入動力」(withinputs) [Sharkansky 1975:8]，有時則被稱為「適應循環」(adaptive-coping cycle) [Schein, 1970:99]，其所涉及的面向相當龐雜，為求本文的目的，特僅著眼於決策權力的分配、組織結構的設計，以及政府機構的管理等三方面的探討。

一、決策權力的分配

在有關組織權力的研究中，湯普遜(J. Thompson)、布勞(P. Blau)，以及布恩斯和史托克(L. Burns & G. M. Stalker)等人均認為：決策者很可能把各種有標準可循的決策事項授與下層單位，而自身却保留著若干風險性的決策，藉以達成分權的目的，並認為：在不確定的環境下，較有可能出現集權的傾向[Burns & Stalker, 1964: 104]。因為在此等環境下，必須具備充分的判斷，以評估各種可能的方案和後果。在這種情況下，決策者無法指明下層單位應有的遵循程序，因此必須嚴加監督，以瞭解下屬的工作情況。此點說明了在不確定環境下的決策，強制的力量可能比合法的權威更加有效。換句話說，為了能夠達成意欲的目標起見，「指導性的結構」(directed structure)似乎是必要的，尤其在「實質理性」(substantive rationality) [Greenstein & Polsby, 1975:347ff]的需求下，往往更會助長組織的集權傾向。關於這種論點，龐第(Louis Pondy)曾有過極為深入的探討，認為：假使組織中的合作行為是出於完全的自願與自由，那麼每個部

門將會過份倚賴外部的指導與控制，而不去履行原已設訂的目標〔Ibid.: 357〕。歐斯洞(Vincent Ostrom)也發現：若無中央干預的話，那麼每家座落在水池旁的地主，將有抽取過多水量的動機，因而造成了長期和短期水力資源的浪費〔Ibid.: 358〕。這些弊端，唯有透過中央集權的方式始能加以克服。因此，要是所有的權力都被固定在同一個答案之上，而後再強加於其他答案的同一出處時，那麼最佳的答案和意欲的目標，才有實現的可能；否則，目標的移置(goal displacement)便隨之產生。換句話說，當組織的權力被數位權力者均等分化時，就很難獲致一個最好的答案，尤其是在具有風險性和不確定性的情況下，組織愈是「多元中心的」(polycentric)，愈是不可能去發現達成目標的途徑。言下之意，中央集權的傾向，不但是必要，而且也是必然。

關於上述的論點，賽蒙氏(Herbert A. Simon)抱持著一種相當保留性的看法，認為組織中的決策，到底多少應該由中央來制訂，多少應該授權由地方處理，問題並不在於是否該集權，而是在於分權到什麼程度，以及如何促使二者達成彼此的調適與均衡。他認為下層單位的「本位主義」(suboptimizing)，乃是造成集權傾向的根本原因。在組織功能的展露過程中，只要摒除己見，顧全大局，即可透過組織設計的技巧，而達成均衡的地步。一般來說，分權有兩個好處：一是各個下層單位自行擬訂目標，並努力達成績效以表現自己的成果；二是劃分各單位的業務性質，而簡化了決策的過程。他認為，目前由於電腦及溝通技術的發達，直接間接均助長了中央集權的傾向，從而使得高階層人員的決策數量劇增，因此他懷疑高層人員是否有足夠的能力去分析資料並從事決策？尤其是從系統原理的互動互賴特質來看，不論是波及性的互動(pooled interaction)，連續性的互動(sequential interaction)，抑或是互惠式的互動(reciprocal interaction)，任何一項決策，均足以牽一髮而動全局。因此，過份的集權是否值得？尤有進者，集權的升高，亦將導致資料處理上的困難，尤其當「協調各單位所需的資料」大於「輸入——轉換——輸出」的能量與速度時，中央集權的制度更加不可行〔Simon, 1965: 109-

110 }。

中山先生有鑒於政治史上中央集權與地方分權所帶來的長期爭論與困擾，乃提出了「均權制度」。在「建國大綱」第十七條明文指出：「中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分權。」此在消極的意義上，可使國家決策權力不致偏於中央集權或地方分權；而在積極的意義上，則可以使得國家的統一與地方的自治各遂其發達，而不相妨礙。由於重在地方自治而非重於地方分權，故主張「中央之行政權，宜重以政務之性質與便宜，分配於中央與地方；中央是統括的，地方則是列舉的。」〔總理遺教，26頁〕是以中山先生之均權學說，係以中國幾千年來治亂興衰之歷史背景為借鏡，掌握了「允執其中」之行政問題的樞要，旨在避免行政上「強幹弱枝」或「尾大不掉」的畸形發展；而且也在避免「割據局面」或「聯省自治」現象的重演，以謀國家之長治久安。不僅解決了行政學上決策權力的分配問題，而且也消除了政治史上對中央集權與地方分權的長期困惑。

二、組織結構的設計

任何一個富有生機的政治組織，除了在結構上會逐漸趨向於分殊化之外，在功能上亦將逐漸邁向高度的專業化分工。這兩種特性，可以說是一股引發政治邁向現代化的基本動力。以目前這個階段來說，一個現代化的政治體制，其行政活動，業已伸展到公共和個人事務方面的廣泛領域，甚至還有進一步擴張到一切主要部門的趨勢。不僅行政機構日漸龐雜，擁有許多專業化的附屬機構，而且這些機構又必須僱用高度專業化的人員，透過分工的方式，以達成服務的目標。根據組織的成長原理，任何一個組織結構的演化，可說是一種「分化」與「整合」的螺旋進程，如果能把握其間的合理關係，並設法促使它們同時達到高度的分化與整合時，自然能為組織帶來高度的效能。

根據中山先生的權能區分原理，政府有五種治權，而人民則有四種政權。其

中政府的五種治權就是屬於政治結構的分化。與傳統中華帝國的君權比較，其間的行政、立法，和司法三權，已不再集中於君主一人的手中，而是分屬於三個地位平等的機關。如再與英美比較，則考試權又獨立於行政權之外，監察權也不屬於立法權的範圍，不僅使得政治補充的功能專化，而且也使得政治監督的功能得以更加專業化，此又為另一層次功能與結構的分化。由於它同時受制於四種政權，因此彼此間也同時達到了協調與整合的功能。治權之所以要劃分為五種，主要就在於使政府有充分的能力來辦事；而政府既然有能，為了謀人民的福利並解決社會的各種問題，也就必須在五種治權之下又分化出各種不同的功能面向，分由不同的政治結構來行使。比方說在行政權之下又分外交、財政、內政、經濟、交通等部門；考試權之下又有考選與銓敘等部門。如此為了處理日益增加的各種問題，結構不斷分化，功能亦不斷專化。在權能區分的理論下，政府是專門家，只要為人民謀福利，人民自然就不會去干涉結構的分化；而結構分化的本身，除了可以隨環境的變遷而適應改變之外，又不致影響政治系統的整合〔張明貴，1976:12〕。根據中山先生的說法，要建立一個為民謀福、為民服務的萬能政府，則必須實行「五權分立而相成」的五權憲法。此一「分立而相成」的觀念正符合了組織原理中「分化與整合」的概念。五權彼此分立但並沒有如三權分立般的制衡關係存在。五權皆屬政府的能，為政府的權力中心，它不像三權分立般的以行政為政府的權力所在，而立法則為保障人民權利，節制政府能力的機關。因此就立法與行政的關係來看，五權政制較之三權分立，更能收到整合的效果。

三、政府機構的管理

政治系統的轉換過程，並非僅是一種涉及資源和需求，並在短期內即可產生成果的簡單方法。一個合理決策的出現，往往是一個極其複雜的過程，雖然易於用文筆來說明，但却難予在特殊情境中加以應用。蓋因行政官員背景互異，各有偏愛，而這些背景和偏愛又足以影響他們所作的決定。政治系統環境中的人們，很可能將

他們的偏愛強加於行政官員的身上，而有關的人們又往往無法就一項明確的目標聲明取得協議。因此，許多政府計劃不是在沒有設定目標的情況下推行，就是目標本身過於含糊，不足以達成確實的政策目標。此外，行政單位又必須處理各種將政策付諸實施後的種種內部問題，諸如主管人員如何取得下屬的合作，並發揮下屬的能力，以朝向共同努力的目標，進而協調其他部門的人員，以共赴事功呢？對於各種妨碍行政程序順利推行的原因，是否能夠予以掌握？而各種管理制度與技術的應用，是否將危及人民的權益呢？因此，就政治系統的轉換過程而言，權力、消息傳達、以及激勵和領導等等，皆反應了行政管理工作的各個面向。如果機關首長不保持消息傳達和提供適當的激勵，那麼組織衝突就會變成公共爭端。這些爭端不但涉及公共雇員和他們的行政上司，而且也將牽涉到機構的當事人、其他民間人士，以及政府的其他部門〔 Sharkansky, 1975: 198 〕。

按照傳統的方式來說，管理的工作包括規劃、組織、動機誘導、以及管制四項；最近有些學者則認為管理的功能應當劃分為意見交流、抉擇，與排解糾紛三項〔 Scott, 1973: 449 〕。為求簡捷的目的，本文將按新近的區分方式，依次闡釋「萬能政府」內部的管理過程與方式。

在五權憲法下，考試與監察權的建立，多少可以保證組成政府的人員，必須具有才能與政治道德，故就「抉擇」的標準來說，已足以肯定政府的運作動力是由具有才能和政治道德的人員所組成。次就意見交流而言，由於組織規模愈擴大，所需要的資料也愈多，但因規模增大與所需資訊負荷的上昇，二者之間並不按著對稱的比例來成長，因此，對於二者之間的適當調整，乃日以重要。蓋因資料的傳播與交流，通常有一特性，亦即資料愈多，需要更多資料的迫切性也會隨之上升。所以行政用的資料有「自我滋生」(autocatalyzer)的特性，增加的加速度會愈來愈高〔 Scott, 1963: 3-5 〕。如果此一前提是正確的，亦即資料交流具有自我滋生性，是正確的，那麼當組織規模擴大時，其所需資訊的擴張速度將會更快一些，而會使得通訊系統的負荷過重。此種現象不僅會減弱政治系統的轉換動力，而且也會導致

諸如通訊的失去靈敏度，或回饋通路的阻塞等嚴重後果〔Ibid.: 7-11〕。惟在五權憲法的理論下，國家興衰與政治良窳的關鍵仍在人民，他們必須善用民權，才能產生有能的政府，他們必須不濫用民權，有能的政府始能發揮功能。所以人民對於有能政府應該抱持完全信任的態度，只有當政府濫用其權力或已不是由具有才能和政治道德的人員組成時，才可以用民權予以制裁或糾正。就此點而言，資訊的自我滋生性，對於萬能政府的運作，並不構成不利的影響。

再就排除糾紛與管制而言，由於監察權的獨立，一方面固可免除議會的專制，另一方面則可澄清吏治，直接間接亦可達成管制的效果。蓋因五權憲法下的監察權，一方面由於法律的固定性，使得權力適用時的彈性減低，適用的對象亦因之而固定；另一方則由於監察權的行使，不受行政、立法，以及司法機關的干預，因此對於有違官箴及法律的官員，享有排他的彈劾與糾舉之權。就權力的運用而言，不僅有它的普遍性，而且也具有它的超然性。

叁、政府機能的輸入動力

正如其他的系統一樣，人類的政治組織也是受到各種外在環境的包圍。學者們對於「組織與環境關係」的看法，大致上是基於下列的幾種假設：一是欲求達成組織的目的，則必先使其行為切合環境的需要；二是有些環境因素的變遷係逐漸演進而成，但有些環境因素則變異甚速。面對此種永無休止的環境變遷，務必尋求適應的方法；三是肯定心理、倫理、政治、經濟、法律、科學，與技術等之認識，乃是組織發展的礎石，務必隨時適應，採納與改進，否則必將落伍而趨於毀滅〔彭文賢，1980:132〕。組織的本身和其所賴以生存的環境之間，可謂息息相關，舉凡：目標之建立、政策之制訂，和方法之採取等等，莫不以其環境的情況作為轉移。根據政治系統論者大衛·伊斯頓（David Easton）的說法：「除非一個系統接近於萎縮的狀態，否則就要有不斷的『輸入』才能維繫它的生存。沒有『輸入』，該系統即無『輸出』，從而，我們將無法認出該系統所做的工作了」〔Easton, 1957:

385)。惟各種輸入項目極其龐雜無比，有些相關，有些則否。關於其相關與否的取捨標準，學者們曾就不同的角度，先後提出了許多種不同的看法，有的植基於範圍的大小；有的著眼於上下層次的區分；有的則強調於輸入性質的區辨〔彭文賢，前書：132〕。為求本文的目的，將僅根據伊斯頓氏在其「政治系統論」中所提的「需求」(demands)與「支持」(supports)兩項，進行闡釋。

一、需求

根據伊斯頓的說法，政治系統之所以會在社會中產生，亦即人類之所以會從事政治的活動，乃是由於社會中所存在的稀有物質，無法滿足人類的各種慾望所致。比方說財富、名望、和權力等慾望，皆非人人都可獲得適當的滿足。因此，所謂的「需求」，乃指社會中的份子希望透過政治系統的輸出部份，以實現其各種慾望的心理狀況與行為形態〔Easton, 1965: 71〕。此種慾望常常存在於對政治的期待，它常以輿論的方式表示出來；然在多數的情形下，則是以個人的動機或意識型態而存在於人們的性靈深處。如果就產生「需求」的來源加以區分的話，那麼有來自系統的外部，亦有來自系統的內部者。來自政治系統的外部者，伊斯頓氏稱之為「外部的需求」(external demands)，例如從文化系統中所形成的需求即是；至於從系統內部產生者，伊氏稱之為「內在的需求」(internal demands)，或「內在輸入」(withinputs)，例如政治系統內的份子對於現行政治關係產生不滿而要求改變者即是。

但是，由慾望轉變為對政治系統的需求，仔細分析起來，事實上也不是一件簡單的歷程，不僅要受頻路(channel)的多少及其負荷能力的影響，而且也常因社會結構以及「政治文化」的不同而轉移。

「政治文化」一詞，乃指影響公務的信仰、態度和價值。它常以各種不同的輸入動力提供給行政機構。就以「民主道德」一項為例，它在我們的社會中已逐漸形成一股共識的政治文化，尤其是隨著政治參與率的逐漸提高，大家都希望政府在從

事決策時能對每一個人顯得更加關心；能給人以更加廣泛參與並影響決策的機會；並且希望政府制訂的政策，能夠一視同仁，同樣的重視每個人的需要。就政治的運作而言，對於行政官署的職權固應予以尊重，但我們却不贊成政府官署在沒有外界及內部的控制下來管理他們自己的機構。尤其是在我們這個極端重視年資的社會裏，國會資深制度的運用，使得高級委員會的職位，順理成章的由一些只因任職時間較長的議員來擔任，因此，委員會的領袖往往是由那些不受廣泛的政策要求所支配的議員來擔任。職是之故，把公民的要求轉換為公共政策的主要責任，遂過份的倚重於行政部門。

中山先生主張人民以選舉、罷免、創制，和複決四權來管理政府。人民有了選舉權之後，固可選舉賢能者為議員官吏；但於被選舉之後，若有不良事跡出現，人民又可行使罷免權以罷黜之，於是政府官員的去留之權均操在人民手中。人民有創制權，可以督促議會不得不去制訂良善之法律；人民有了複決權，則可以防止議會制訂不良的法律。於是議會之「動」「止」權力，亦操在人民手中。所以人民有了選舉罷免二權之後，對於官吏和議員即可在「能放能收」的情況下，達其控制的目的；有了創制複決二權，那麼對議會的法律便可創可考，既杜專制，又防失職。前面所指既重「年資」，又倡「民主道德」的弊端與矛盾，自然不會出現。

尤有進者，目前所指之政治現代化的各種策略，乃指需求之由傳統的轉變為現代的，以及政治系統能夠運用理性的決策，以適應現代化的需求。惟政治系統中的成員，何者才能有現代化的需求？冷納氏（Danel Lerner）認為：必須先有現代化的國民，才能成功的建立現代化的國家〔1958:155〕。如前所述，權能區分的「能」，在某種程度上，實乃涵蓋了各階層，政府固要有能，人民亦須有能，才有辨認出真偽善惡，明辨出賢與不肖，以及提高需求品質的能力。中山先生之所以主張在實施憲政之前，必先實施一段時間的訓政階段，目的即在於運用教育力量，以鞏固民權的基礎。

二、支 持

單單只有需求而無支持的存在，仍不足以促使政治系統活動。因為需求好比是制訂決策的原料，而支持則等於是系統活動的能源。如無支持，需求固然無法獲得滿足，甚且還將發生目標間的矛盾。

根據伊斯頓的看法，支持的行爲可被區分爲兩種：一是外在可觀察的行爲，例如公開贊同他人的目標、利益、或行動等等皆是。另一則爲內在表徵的行爲（internal form of behavior），他又稱之爲「心理取向」（orientation）或「心理狀態」（state of mind），例如愛國心，或忠於民主的心理狀態等等皆是。它通常是以三種不同的標的物而輸入到政治系統的運作過程，伊氏稱這三個標的爲「社群」（community）、「典則」（regime），以及權威（authorities）。所謂「社群」，乃指系統中的份子皆有一種共屬於一個團體，並希望藉著共同的努力以達成某種目標的意識，亦即一種「圈內」（in-group）或「同屬」（we-feeling）的感覺。在一個政治系統裏，如果大多數的份子都沒有這種意識，那麼這個系統將很難持續生存。其次，所謂「典則」，乃指政治上的「遊戲規則」（rules of games）。需求之提出與接受，以及決策上之生效與執行等，無不受這些規則的影響。所以系統中的份子對典則的遵守程度，也影響到系統解決他們共同問題的能力。至於「權威」，乃指政府在推動其政務時所扮演的角色〔1965:212〕。

根據美國政治學者弗朗西斯·勞爾克（Francis E. Rourke）的看法，行政權力的第一個基本來源，就是它們吸引外界支持的能力。他們往往將其廣受民衆關心的事務通知新聞界，並經常與各有關的利益團體保持接觸，試圖透過利益團體的關係而獲得民衆的支持〔1969:11〕。惟就權能區分的原理來看，政府的支持力量，並非來自對利益團體的運用，而是來自人民的直接參與和支持。蓋因權能區分的能否運用得當，其關鍵乃在於人民之能否適當的運用四種政權來管理政府；而要人民能適當的運用其權力，則必須要有積極的參與爲前提。如果人民對政府抱持冷漠的

態度，那麼即使賦予四種政權，也是發生不了作用，如此之下的政府，是否真能為人民謀福利，而成為萬能的政府，亦將令人懷疑。因此，人民有了充分的政權，有了管理政府的力量，但他們願不願意行使却是一個大問題。所以說權能區分的理論提供了人民參與政治的能力與機會，但並未保證獲得人民參與政治的意願。就政治發展的角度來看，唯有公民一律平等，每個人都有參與政治或政府工作的機會、能力和意願時，而後才能依據各人的已有成就及工作能力的高低，甄選最適當的人選來擔任公職。唯其如此，結構才會健全，政務的推動才會發生功效。也就是先要有參與的政治文化，權能區分才可以真正在政治系統中運作；唯有平等原則的存在，才能期望權能區分的實現〔張明貴，1976:11〕。

肆、政治系統的輸出成果

所謂政治系統的輸出，乃指一般的政治決策或政策。輸出不僅會影響政治系統的環境，而且也會影響以後政治系統的各项輸入。就某種角度而言，它並非僅是一個依變的目標產品，而且也是一個動態的變數。當我們衡量某一段時間的組織績效時，在甲的時序中它可能被當作依變數，但在乙的時刻裏，則可能就變為獨立變數了。因此，對於輸出成果與組織關係的探討上，並非僅僅在於「輸出成果」多寡的衡量與說明，而是在於該項成果所將造成的影響，以及所有可能反應的說明與解釋。

一、政治輸出成果的種類

由於所有的組織都生存在某些特有的文化、技術、社會結構，以及政治經濟的環境之中，一方面固然接受環境輸入項的影響，但在另一方面，它同樣的也以各種不同的輸出項而對環境發生了作用。根據斯寇特（William Scott）的說法，輸出項應該是指在達成組織的成長、穩定和互動的前提下，對於所有成員、相關組織，或社會上的無數群眾，所提供的各種有用的產品及服務而言〔1967:125〕。因此，他進一步再就組織的輸出項及其造福的對象作為分類的標準，將組織劃定成四種類

型：一是互益的聯合，乃指一種互惠共利的組織型態，諸如工會、俱樂部、政黨、教會、以及職業團體等皆屬之。二是商業性組織，此僅對股權所有人及經理等人有利，例如銀行及保險公司等屬之。三是服務性組織，此對所有的被服務對象皆有好處，比方說學校、醫院及其他服務性的社會團體皆屬之；最後一種則為公益組織，此對所有公衆皆有好處，例如政府機關以及各種研究性組織皆屬之〔Blau & Scott, 1962: 45〕。其後，拉斯羅（C. A. Laszlo）等人在一九七四年所發表的一篇文章中，則再從「社會指標」的觀點，分別就行政的、教育文化的、經濟的，以及社會的功能四種角度，詳細的闡述了各種應有的輸出項目及其衡量的標準。認為就一個政府和行政組織的輸出項而言，除了要有一個符合社會需要的政治體制和健全的行政措施之外，更要在鞏固社會安全、促進國際友好合作，以及加速經濟發展的前提下，力爭上游；次就文化與教育的組織來說，則除了重視教育的普及和社會的安定之外，更要兼及人民的休閒娛樂活動；再次就社會的組織而言，應該顧及人民的健康與社會的福祉；至於最後的經濟組織，其衡量的標準，則應著重於社會的貨暢其流、民生工業的發展、一般工商企業的輔導、人力資源的有效運用，以及對於自然資源的開發和基本工業的有效發展等等〔1974: 89〕。

事實上，公共服務乃包括了行政措施的一些最為具體的輸出成果，但即使是屬於具體的成果，也無法明確的加以衡量。比方說，我們要評斷一項服務的好壞，固然可以就當事人所收到的服務來評斷；也可以就當事人情況的改進來評斷；或以該服務是否受到歡迎來評斷；也可以根據某一個專業人士或組織所訂定的素質標準來評斷，但在作法上，却不是一件容易的事情。針對上述的困難，政治學者路森派（Lucian W. Pye）曾以參與權的擴大與平等；政府施政能力的提高；以及政治體系與結構功能的分化與專門化，和其配合程度的增加，來作為衡量政治現代化及政府能力的指標〔1966: 45〕。以今天的臺灣社會而論，它在三民主義的大前提之下，政府正在穩定中求進步，遷臺後之土地改革已經成為世界上的楷模；政府的領導階層也不斷的努力於確立現代化的組織與建制；其參政權的擴大，也不斷從歷屆選舉

投票率的增加中顯現出來；而自由政治意識的表達，也正配合著現代化的大眾傳播系統，而作持續性的增強；此外更加重要的就是：社會精英對於政治的興趣，正朝著穩步的漸進方向，不時的流露出關心的態度和參與的意願。「國者人之積，人者心之器」，國人的向心，實乃政府有為的佐證。

二、政治輸出成果的影響

早期的組織理論學者都以「獲得最大的利潤」、「提供有效的服務」、「高產量」、「高昂的工作士氣」等作為有用輸出項的衡量標準；但這些標準的採用却存在著先天上的缺點：蓋因符合單一標準的組織，有的時候在整體的觀點上却毫無效能可言，尤其是一個組織常有著多重的目標，往往必須同時滿足多種功能，單一的標準是不夠的〔彭文賢：1980:139〕。因此，我們認為應以整個政治系統作為衡量組織效能的標準，也就是說應以整體的觀念，作為衡量有用輸出與否的尺度。蓋每一個組織都同時具有許多不同的功能，它所賴以生存的環境又隨時對它投入許多無法預料的影響，因此，我們必須以組織的適應、生存和成長的能力，來衡量它對環境的輸出效能，而不應僅以某一項功能作為單一的標準。很多學者如阿格睿思（C. Argyris）、屈斯特（E. L. Trist）、來斯（A. K. Rice），和邊尼士（W. G. Bennis）都採取這種說法。邊氏並且提出明確的審察標準，他認為：「傳統上常根據某一時間而評論組織效能的作法是不正確的。因為假使我們將組織看成為一種解決問題、適應環境的有機體，那麼，我們就必須以該一組織在解決問題時的整個過程，作為衡量輸出能力的標準，而不應僅以單純的個別結果作為指標」〔1966:52〕。換句話說，「組織效能的單一度量方法」是不存在的，為求組織的健全與發展，就必須對組織從事於整體的觀察。因此，在鑑定政治組織的諸多輸出成果時，尚須顧及它對社會及經濟情況所將發生的影響，諸如它們是否將出現某種不期望的後果？以及它們是否將以另一種方式重新回饋，並影響原有的輸入動力？所以說，單是行政機構所產生的政策，並不能保證就會有良好的結果與影響。它們必須和環

境中的社會、經濟或政治情況相互連結在一起。

就以奇蹟般成果出現的「均富」政策來說，過去三十年來，我們已同時達成經濟高速發展與所得分配趨於平均的雙重目標。在很多國家認為是魚與熊掌不可兼得的事情，在我們國家却已兼顧到了。從最初土地改革的成功，經由「進口取代」的策略運用，而後又利用豐富的勞動力來推動勞力密集的出口取代工業。凡此種種不但帶動快速的經濟成長，而且也縮短了貧富的差距。

但是，今後的展望又如何呢？可以想像的，在邁向資本密集與技術密集工業的發展過程中，一方面由於對科技人才的加重倚賴，勞工等級的分化結果，勢將加深工資收入的不平均度；另一方面則由於企業規模的不斷擴大，也將會促成財富的集中，而使財產收入的不平均度轉趨惡化。凡此種種，我們都不能不儘早籌謀對策，比方說透過股權的大眾化，累進稅率的擴大，以及民生主義各項經濟及社會政策的積極推動等等，以便能夠在變遷的環境中，早日達到安和樂利與均富的理想境地〔陳昭南，1980:8〕。中山先生在心理建設的序文中曾說：「建設一政治最修明、人民最安樂之國家」，以使「為民所有、為民所治，為民所享。」但欲使政治修明，則必須建立一個廉能的政府；欲使人民安樂，則必須依照「建國首要在民生」的程序，實行民生主義，才能使人民達到「安和樂利」的境界；而要達到這種境界，便不能不有一個極有效能的「大有為政府」來推行一切工作。所以說政治輸出的成果，實係相互影響，因果循環。

伍、結 語

「萬能政府」一詞，在一般常識的瞭解中，應比「有效的」、「好的」，或「可取的」政府更加「有為」一等，在確認上却相當不容易。蓋因政府的萬能與否，常涉及價值標準的論定問題，而價值標準，又往往因人而異。不僅是由於個人間目標的紛歧難諧，更由於這些紛歧的目標中，又往往帶有時間的取向。就以一個人的目標來說，在時間上就很可能發生前後矛盾的現象。由於萬能政府被普遍認為是可

取之物，因此，在政治上已儼然成爲一項具有相當力量的標記。它有發動情緒，支持它所伴隨之意見的力量。大多數的人都希望他們應該擁有一個有效能的政府，而且評估「效能政府」的標準也不一樣。比方說，納稅人將效能與政府支出的減少合而爲一，他們只注意到效能比率中的分母，即政府的費用，而忘記了分子，即政府的服務。但在另一方面，企圖擴張政府職能的團體，則鼓吹社會效率的觀點，其基本的假定乃在於：如果政府的政策是可取的，就可以稱之爲有效能的政府〔Simon, et. al., 1956: 511〕。因此，在我們願意將手段與目的分開的地方，我們就可以將效能解釋爲：應用有限的中立性手段，以求達到最大程度的目的。然就政治的角度而言，效能的概念，實際上又牽連了兩個價值因素；其一是行政措施的積極價值，即成果或目標；另一則是行政措施的消極價值，亦即費用與時間成本〔Simon, 1976: 184〕。積極價值與消極價值的整合就構成了行政措施的本體。

由於每一個參與者各有其不同的價值觀念，並將不同的事物，視爲中立性的手段及機會代價。因此，每一部份的參與者，各有其不同之衡量效能的方式。組織爲求生存，就必須將所有這些不同標準的效能，維持在一定的水準之上，以使各種參與者都有足夠的理由繼續參與該組織。換句話說，「萬能政府」所能安置的唯一支點，乃是可以確定的價值；而其能夠使用的唯一槓桿，則爲行政的抉擇與這些價值之實現的一致與諒解。

無可否認的，任何一個國家無不朝向更現代化的方向邁進，而現代化的真正意涵，簡單的說，就是經由人與人間更廣泛密切的合作，以有效的利用自然，並增進人類的福祉。爲求達到此一目的，其先決條件乃是政治體系必須具有高度的結構功能分化，與高度的整合；其次則是政治體系的能力必須不斷的增強，並擴大其範圍。結構功能的分化與整合是基礎，有此基礎，才有高能的政治體系。也唯有在此前提與標準上，五權憲法引導下的萬能政府，才能建立。

參考書目

1. 孫中山先生，孫中山全集（上海：三民公司，16年）。
2. 陳昭南，民生主義與所得分配（台北：中央研究院三民主義研究所專題選刊，69年）。
3. 程天放等，國父思想與近代學術（台北：正中書局，66年）。
4. 張明貴，「權能區分與政治發展」，憲政評論月刊，7卷5期，9-12頁。
5. 彭文賢，系統研究法的組織理論之分析（台北：聯經出版社，69年）。
6. 葉祖灝，「國父的政府論」，憲政評論月刊，3卷3期，11-17頁。
7. 蔣中正先生，總理遺教六講（台北：中央文物供應社，63年）。
8. Bennis, Warren G., *Changing Organizations: Essays on the Development and Evaluation of Human Organization* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966).
9. Blau, Peter M., and Richard H. Schoenherr, *The Structure of Organization* (New York: Basic Books, Inc., 1971).
10. Blau, Peter and William G. Scott, *Formal Organization: A Comparative Approach* (San Francisco: Chandler, 1962).
11. Burns, L., and G. M. Stalker, *The Management of Innovation* (London: Tavistock Publication, 1964).
12. Easton, David., "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics*, Vol. 9 (1957), 383-400.
13. _____, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, 1965).
14. Fullan, Michael, "Industrial Technology and Worker Intergration in the Organization", *American Sociological Review*, Vol. 35 (December 1970), 1028-1089.
15. Greenstein, Fred I., and Nelson W. Polsby (eds.), *HandBook of Political Science*, Vol. 2 (California: Addison-Wesley Publishing Company, 1975).
16. Hall, Richard H. "Intraorganizational Structure Variation: Application of a Bureaucratic Model", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 7 (December 1962).
17. Laszlo, C. A., M. D. Levine, and J. H. Milsum, "A General Systems Framework for Social Systems", *Behavioral Science*, Vol. 19, No. 2 (March 1974), 79-91.
18. Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1958).
19. Perrow, Charles, "A Framework For the Comparative Analysis of Organization, *American Sociological Review*, Vol. 32 (April 1967). 194-208.
20. Pye, Lucian W., *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown, Book Co., 1966).
21. Rourke, Francis E., *Bureaucracy, Politics and Public Policy* (Boston: Little, Brown, 1969).
22. Schein, Edgar H., *Organization Psychology* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1970).
23. Scott, William G., *Organization Theory: A Behavioral Analysis for Management* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1967).

24. _____, "Communication and Centralization of Organization," *The Journal of Communication* (March 1963), 3-11.
25. Sharkansky, Ira, *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies* (Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1975).
26. Simon, Herbert A., *The Shape of Automation* (New York: Harper and Row 1965).
27. _____, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* (New York: The Free Press 1976).
28. Simon, H. A., Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1956).
29. Van De Ven, Andrew H., "A Framework For Organization Assessment," *The Academy of Management Review*, Vol. 1, No. 1 (January 1976), pp. 66-78.
30. White, L. D., *The Meaning of Principle in Public Administration* (Mass: Harvard University Press, 1936).

