

前所未聞的政壇內幕

幕僚政治

李海生·完顏紹元◎著

你是幕僚高手嗎

前所未聞的政壇內幕

幕僚政治

幕僚高手

主流之爭，修憲內容，總統直選，李登輝總統是否競選連任？或是李煥、郝柏村的行政院長之職是否要更動，林洋港是否曾獲得承諾競選下一任總統等等政壇大事的背後，都有「幕僚高手」事先喊話、造勢、引導輿論、創造民意或採取連橫合縱以達到實踐「幕主」政治意圖的烙痕。

本書深入又具體的剖析幕僚政治的特質，運作奧秘與技巧，實為從事政治角力、商場競爭或是從事一般管理工作者的必備指南；同時，無論你的職務是秘書、助理、顧問、參事等帶有幕僚性質者，本書更有助於你成為幕僚高手。

幕僚高手

ISBN 957-9120-17-X



定價280元

國立中央圖書館出版品預行編目資料

幕僚政治：前所未聞的政壇內幕/
李海生，完顏紹元◎著 -- 初版，--
臺北市；周知文化，1995[民84]
面；公分。(大歷史系列：5)
ISBN 957-9120-17-X(平裝)

1. 幕僚 2. 政治

573.4

84002799

大歷史系列⑤

幕僚政治

前所未聞的政壇內幕

作 者／李海生 完顏紹元

發 行 人／李利國

出 版 者／周知文化事業股份有限公司

登 記 證／局版台業字第6297號

地 址／台北市通安街148號7F之1

劃撥帳號／18136007

周知文化事業股份有限公司

電 話
傳 真

／737-1467

總 經 銷／學英文化事業有限公司

印 刷／成陽印刷股份有限公司

出版日期／1995年5月初版一刷

定價／280元

版權所有・翻印必究

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換

Printed in Taiwan

前所未聞的政壇內幕

幕僚政治

●李海生 完顏紹元著

出版序

幕僚政治在民國政壇上縱橫捭闔幾十年，釀成莫大的氣象，絕非偶然。其間有傳統的、文化的、政治性質以及為政者價值取向等多方面的因素，而警於後世，尤可咀嚼的，卻是如何從根本上認識它，去弊存利，防患未然。

在封建社會中，幕僚政治作為完善君權的補充，曾起過加強國家管理職能、羅致才俊、鍛練吏才的積極作用。這些特點，在民國社會的政治進程中也得到了程度不同的體現，但較前相比，已是強弩之末。

為什麼這樣說呢？首先是世移事異。封建社會，君天下也罷，諸侯剖分天下也罷，都是權力個人占有的私天下，這與幕僚政治歸屬權力私有的性質相吻合。因此在一定的條件下，幕僚政治完全可以成為與封建國家政治相融相洽的一部分。

民國社會則不然，辛亥革命建立了與帝王專制相對立的共和制度，即使「公天下」之理想在實踐過程中嚴重走樣，但權力歸屬的性質終究與辛亥革命前大不相同了。鑒於權力歸屬的性質不同，無論在什麼條件下，幕僚政治都不可能成為「民主政治」的內涵。

其次，幕僚政治與權力私有的結黨相連結，一旦被落後腐朽的力量及熱衷獨裁的政治野心家所利用，就會成爲一種反進步、反潮流的因素。

因此，民國時期的幕僚政治，雖然扮演著在權力角逐場中不可或缺、不可忽視的角色，但在歷史發展的趨勢中，究竟應如何審視之，並從中比較當前台灣政壇的種種「幕僚」現象呢？或者從中得以體悟在當前社會條件下，該建立何種「幕僚政治」的規範，以使「幕僚高手」發揮人盡其才的積極功能，而不是翻雲覆雨的權謀黑手？實爲輿論界、學術界，甚至一般民衆都值得進一步思考的課題。

幕僚政治

目錄

出版序

- | | | |
|-----|-------------|----|
| 第一章 | 傳統的幕僚政治 | 7 |
| 第二章 | 民國幕僚政治的崛起 | 3 |
| 第三章 | 當代幕僚政治的特質 | 7 |
| 第四章 | 權力角逐中的幕僚機制 | 3 |
| 第五章 | 幕僚機制的運作奧秘 | 75 |
| 第六章 | 幕僚政治與輿論操控 | 51 |
| 第七章 | 幕僚高手的政治協調藝術 | 27 |
| 第八章 | 幕僚政治與政治權謀 | 7 |
| 第九章 | 波譎雲詭的幕僚戰 | 3 |
| 第十章 | 幕僚政治裏的掌權術 | 75 |

257

235

201

175

151

119

75

51

27

7

3

【第一章】

傳統的幕僚政治

由於現代社會的多元化特性使然，無論是政界、學界或工商界，普遍都設有各種助理、秘書、顧問或「智囊人員」，以補主管之不足，這類帶有「機要」性質的人員，在組織內往往自成體系，因而往往出現「幕僚參政」的現象，而這種現象在中國一向被視為理所當然，自是因爲文化傳統之故。

在漫長的中國封建社會裡，完善「君權」是傳統政治經久不衰的主題。千百年來，圍繞著這個主題，幕僚政治算得上碩果纍纍，它爲建構政體、豐腴治道，造就了不少獨特的業績，堪稱政壇中的一枝奇葩。

東晉時，大司馬桓溫專擅朝政，頗有跺腳地顫、鼻哼瓦震的淫威。有一次，朝臣謝安、王坦之找他商量軍國大計。忽然刮來一陣風，吹開了桓溫室內的一幅幕帳，只見有個人高臥側耳，暗藏其間。謝安定睛細看，原來是滿肚子鬼精靈的郗超，馬上哂然笑道：「郗生可謂入幕之賓矣！」

這裏，謝安說得有心，桓溫聽得會意，一把提出了明鼓後面的暗鑼。原來，堂前公議，幕後私議，政治常常在遮蓋中被操持，大班子後面有小班子；真主意之前有假商量，而這一致用的道具竟然是「幕」。

◎入幕之賓

其實，公堂內設私幕；私幕中養賓客是封建社會一個不成文的政治慣例。說它不成文，是因為無論哪朝哪代，都找不出明文的规定；說它成慣例，是因為由來已久，相染成習。

據《淮南子》所載：「人主深居隱處，帷幕之外，目不能見十里之前，耳不能聞百步之外，天下之物，無不通者。其灌輸之者，大而斟酌之者，衆也。」想不到，人主不出門，政治在帷幕中就可以變得博大精深起來。大概是領悟在先，當年，漢高祖劉邦舉行開國慶典時一語傾肺腑。他說：「夫運籌帷帳之中，決勝於千里之外」，直截了當地道出了引為得意的成功經驗。

作為幕僚政治的實體性因素，除了「幕」以外，再就是入幕之賓。一般說來，「幕」與公堂相對，是為政者自設專擅的政治機構；入幕之賓則與官吏相對，是長官的私人班子。這類人物，大多取用於出身低微的士階層，史書上統稱為「幕賓」或「幕客」。

通常幕賓也有兩類：居官職的稱「幕僚」；無官職的稱「幕友」。相比之下，入幕爲僚者居多，久而久之，幕賓的稱謂反而不如幕僚來得耳熟和響亮了。

更奇特的是，幕僚的官職與正規的國家官吏的職銜並不是一回事，名實之間的若即若離，也算是幕僚政治的一種奇特的屬性。

中國封建社會，有著一套逐步走向成熟的人事任免制度，大致可以概括爲：世襲門蔭制度、察舉徵辟制度、科舉考試制度及考核獎懲制度、親屬迴避制度、監察彈劾制度、行政立法制度等等。國家官吏必須通過這些制度進行選任考核、升遷降黜，但幕僚可以不通過這些制度而被引入政治中樞或各級行政機構。嚴格地說，他們大多是遊離於國家正規職官制度之外的成份。

那麼，幕僚爲什麼又具備官職呢？這裡面大致有三種情況。其一，幕主自擬名義，授予虛銜。比如，漢末時，曹操以丞相身份統兵，網羅了一大批人才入幕，大多賦予「參丞相軍事」的名義，這就是虛擬的，因爲它在正規官制中並無品級、職司和俸祿可查。又如，主簿一職，漢初時，曾爲國家正規官制中的一級吏員，到了東漢末期已被取消，只成爲幕僚的專職，聽上去好像是個官名，實際上也不在正規官制之內。

其二，有名無實，官職只是一頂假帽子。比如，唐代杜甫，遊歷四川時，被劍川節度使

嚴武聘入幕中參謀軍事。嚴武爲了替杜甫弄個名義，上表朝廷，奏請官職，得了檢校工部員外郎的官職，這也是杜甫被稱爲「杜工部」的由來，但事實上杜甫承擔的責任從來與工部不相干，也沒有去工部點過卯、支過薪。

其三，名實不符，官職與責任相分離。大多表現爲：品秩卑微，實際地位顯赫。比如，前文提到的郗超，正式授的官職叫散騎侍郎，是個整天騎著馬，尾隨於皇帝車輿之後的跟班，品秩並不高，但滿朝的文武官員卻不敢小覷他，因爲他實際承擔的責任，卻是大司馬桓溫的決策顧問。

賈逵，早年未入曹操幕府時，當過秩二千石的大官——弘農太守。有一次，他懷疑同郡的都尉藏匿亡民，雙方發生了爭執，賈一怒之下，把都尉抓了起來，按照當時的制度，賈逵這樣做是「犯規」的，爲此他丟了烏紗帽。若干年後，賈逵投入曹操幕中，充任主簿，這只是管理簿書的幕職。有一次，他奉命去前線偵察敵情，以軍事緊急的理由，釋放了幾十囚車的犯人，按照法典行事，主獄斷事應屬二千石大官之責，無論如何也輪不到小主簿頭指氣使。然而，一樣是逾越，早年的厄運卻不會重演，足見幕僚的責權是無法用名份來衡量的。

幕僚奇特的職責不合現象，主要來源於事實與概念的衝突，具體地說也就是客觀存在的幕僚從政與既成的國家官制之間的矛盾。從事實方面看，在封建社會的大多數時期裡，沿用

幕僚來參與政治統治和行政管理，從中央到地方已成慣例，而且幕僚之間還出現了粗疏的分工，大體分爲政務性幕僚和事務性幕僚兩類。

政務性幕僚從事置備顧問、諮議謀劃、參與決策、掌握機要乃至延接賓客、代主巡行出使等工作，其中尤以參議決策和掌握機要爲重。事務性幕僚，大多是地方行政長官爲提高辦事效率，特聘一些助手來協理事務，諸如刑名錢糧、奏牘書啓等等；由於這類幕僚需有專門的業務才能，必須要經過「學幕」的歷練，否則不足以勝任，差不多要學六至七年才能「滿師」，然後由人引薦入幕。

相比之下，政務性幕僚在政治上起的作用遠勝於事務性幕僚，因此，在封建社會的大多數時期裡，政務性幕僚始終是幕僚羣體中的主流。

從概念的方面看，封建國家明文規定的人事任免制度與職官制度，基本不包括對幕僚的任用罷免以及職責行使的範圍，迫使遊離於正規的幕僚政治在形式與內容的結合上，產生出非常複雜紛亂的形態。

幕僚的存在形態是多樣的，能稱之爲幕僚者，至少應有下列三個特徵。第一，就事於某爲政者自設專擅的政治機構——「幕」；第二，不拘泥於國家爲職官制定的責任規範，甚至不受制約；第三，只充當幕主個人的政治工具。因此，只要具備了這三個特徵，無論何朝何

代，冠以何名，都應是正經八百的幕僚。

幕僚作為政治階層中的一個類，從產生到成熟，標誌著一個遊離於國家正規官制之外，以幕僚圍繞幕主串接起來的、非正統的政治機制的形成。其間，由於入幕取決於幕主的自辟或私聘，雙方利益依附關係取代了正規官制中的職務隸屬關係，使其不受國家行政職責規範制約，唯幕主馬首是瞻成了這個機制的運行規則，突出了幕僚政治的獨特功能與鮮明個性。

◎另闢蹊徑的造化

幕僚政治的產生不是偶然的。上可溯及夏商之家臣，兩周之命士，其身賤而見信，位卑而使重，已露端倪。到了春秋戰國時期，才識之士，挾術懷策而奔走四方，搖唇鼓舌，攀權附勢，多有被聘為賓客舍人以參預政事的。「當是時，魏有信陵君，楚有春申君，趙有平原君，齊有孟嘗君，皆下士，喜賓客以相傾。」這是造就幕僚的濫觴。

真正意義上的幕僚政治，是封建大一統的國家建立後，圍繞著鞏固和完善「君權」開始的，它的雛形應見於秦漢時期。促成的原因有二：首先封建官制體系草創，分工粗疏，多有不完備的地方，無論中央、還是地方的行政長官，都難以單獨完成皇帝賦予的職權。如秦漢時代，郡是最高一級的地方行政區劃，設太守一員，為郡署最高長官，品級是「秩二千

石」。太守之下，再設都尉一員，佐助太守「典兵禁，備盜賊」。全國三、四十個郡，偌大地方，七八十個人怎麼管得過來。

分工粗疏，就有照顧不到的地方。《後漢書·城陽恭王祉傳》注引《東觀漢記》，說了一樁事，堪稱典型。當時，劉祉受任廬江都尉，境內恰逢大旱，有人送了把枯稻給他看，說是稻子都枯死了，官府怎麼還向老百姓逼租？劉祉說「這是太守的事」，接著劉祉揣上枯稻去見太守，趁著酒酣耳熱的時候，說起了這件事。太守不相信，劉祉把枯稻拿給他看。太守惱羞成怒地反詰道：「這也是你都尉該管的事呀！」劉祉不滿意太守的推諉，當即扳起面孔罵道：「鼠輩何敢爾！」

這裡暫且不論體貼民情的為政態度與否，至少在職責的劃分上，界限是不很清楚的。因此，從秦朝開始，君王為加強治理，允許三公、郡守開府自辟掾屬、令史，作為助手用來彌補治事中的疏漏。

其次，六國新滅，大量的才識之士散落民間，成為威脅君權的異己力量，如果不及時開通養用的渠道，封建國家的穩定就難以實現。有些社會學家在研究古代帝國的政治系統時，曾提出過「自由流動資源」的概念，其中也包括散失民間的人力。如果這部分資源調節不當，不能使之納入正統的政治結構與組織系統之中，封建君權及其代表的秩序就將受到損

害。秦始皇完成統一後，百密一疏，恰恰在這個問題上出現了紕漏。

就像蘇軾在《游士失職之禍》中所述：「既併天下，則以『客』為無用，於是任法而不任人」，卻不知，這樣做的結果等於是「縱百萬虎狼於山林而飢渴之，不知其將噬人」乎？秦朝二世而亡之後，漢朝的統治者吸取前人的教訓，從穩固君權出發，注意了養用才識之士渠道的開通，舉賢良方正是一條；延續和發展開府制度並使之轉化為任用幕僚參與政務，也是一條。

從當時來看，為使用人渠道得以擴通，三公、郡守開府的編制是在不斷地增加的。據《漢書》所載，漢武帝時，「司徒奏州郡農桑未有賞罰制，宜遣椽屬循行」。漢武帝下詔「增椽屬十人」。到了東漢，編制的擴充更加具體，明文上有規定的，太尉府署諸曹事椽屬二十四人，令史及御屬二十三人；司徒府椽屬三十一人，令史及御屬三十六人；司空椽屬二十九人，令史及御屬二十四人。

不過，這些屬官，均在國家正規官制的系列之中，與幕僚還不完全是同一回事。但是在此過程中，情況發生了新的變化，歸結起來有四：

其一，百石以下的椽屬可以自聘，不必請示皇帝，這為私聘開了先河。

其二，部分椽屬由分曹治事轉向顧問、諮詢，「時俗三府椽屬，不肯親事，但出入養