

重庆文理学院学术专著出版资助项目

李宜春 著

传统行政管理思想新论

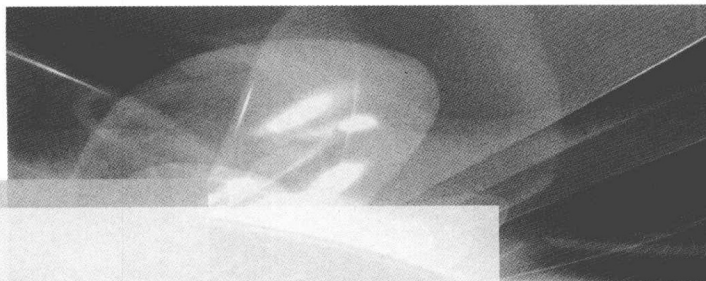
CHUANTONG XINGZHENG
GUANLI SIXIANG
XINLUN

YZLI088012



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

重庆文理学院学术专著出版资助项目



李宜春 著

传统行政管理思想新论

西南交通大学出版社

• 成都 •

图书在版编目 (C I P) 数据

传统行政管理思想新论 / 李宜春著. —成都:
西南交通大学出版社, 2011.6
ISBN 978-7-5643-1173-5

I. ①传… II. ①李… III. ①行政管理—政治思想史
—研究—中国 IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 072906 号

传统行政管理思想新论

李宜春 著

责任编辑	秦 薇
特邀编辑	韩琴英
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	10.375
字 数	287 千字
版 次	2011 年 6 月第 1 版
印 次	2011 年 6 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-1173-5
定 价	28.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

序

关于中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史的研究，既十分重要，又有些难度。说它重要，是因为中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史是中国行政管理学研究领域的一项重要的基础性内容；说有些难度，是因为有关的研究可谓不少，但新作难以有新意。

当李宜春博士把《传统行政管理思想新论》的书稿送给我时，我深感欣慰。我觉得这是一部视角较为独特、见解较多新颖、具有较多创新性的著作。

首先，作者没有机械地按照历史顺序来写，而是设计了独特的基本逻辑框架，即第一部分是对中国传统行政管理思想的一些总体思考；第二部分则对中国传统行政管理思想的一些具体领域进行了思考，显示出作者对宏观历史感深刻、系统把握。

其次，书中不乏许多独特的真知灼见。如对《春秋》经传对于两汉行政的影响的剖析深入而细致，具体分为畅言阴阳灾异、《春秋》决狱、提倡大一统、提倡应天改制、倡言禅让理论、提倡尊君抑臣、提倡守经行权、规范皇帝追尊生父等几个方面；在谈到阳儒阴法问题时，通过对大量史实的运用，深刻地指出了曹操与诸葛亮同样具有儒法杂用的行政管理特征；谈到古代行政的牵制原则时，系统阐明了自汉代到清代皇帝故意利用文学派与吏治派官员之间互相制衡这个普遍现象；谈到经济行政管理思想与义利观时，深刻揭示了古代社会“利出一孔”这一基本管理模式；谈到文化行政管理思想时，敏锐地指出了王安石、张居正这样的改革家也难免带有文化专制色



彩这一沉重的历史话题。作者还就古代宰辅体制对现代中央决策(统筹)体制的启发意义进行了阐述。书中像这样具有真知灼见,让人耳目一新、发人深省的地方还很多。

最后,书中还展现出作者较为开阔的眼界和深厚的人文情怀。作者保持着清醒的理性思辨,把研究放在当前构建具有中国特色、现代意义的行政文明体系这个大背景下,紧紧突出尊重人、尊重人性的理念,对古代、西方行政管理思想采取辩证地扬弃和吸收的态度。作者既对中国古代社会仁人志士的努力抱有钱穆先生在《中国历史政治得失》中所说的“温情与敬意”的态度,又对某些行政管理制度中人性的缺失等弊端进行了深刻剖析。如作者对汉代儒生借《春秋》经传倡言阴阳灾异、借“天”来制约皇权专制并引出禅让论的阐释,对道统、治统之间关系的畅论,对包括王莽、李鸿章等人改革、改制、变法活动的精评,不无显示出较为深厚的人文情怀。

这部论著是作者厚积薄发的结果。他是北京大学政治学与行政管理学系(现为北京大学政府管理学院)毕业的博士,同时又是国家行政学院与北京大学联合培养的首届博士,我是他的导师之一。经济学专业本科、历史学硕士、政治学与行政管理学博士、管理学博士后的学习、研究经历,使得他理论知识较为系统,知识面较为宽广。他的经历也较为丰富,既有在高校长期接受系统专业教育的经历,在高校从事科研、教学的经历;同时又具有较为丰富的基层政府管理和政府部门管理的经历,以及省级政府政策研究的经历。这使得他对行政管理的问题体会较多,也较深。他的学术研究具有这样一些特点:一是视角独特,常从人不经意之细微处发现问题,深入剖析;二是多针对现实的敏感问题,不回避;三是发挥多学科、知识面宽阔的优势,常常综合运用行政管理、政治、历史、经济乃至文学等方面的知识分析问题,形成独特见解。

当然,该书也还存在一些可以更臻完善的地方。如一些地方的

分析还可以更加深刻；由于篇幅所限，对中国传统行政管理思想的一些领域仅涉及经济、文化、民族等，较为狭窄；虽然在引言中提到了一些基本范畴，但对它们的着力并不平均，等等。这些有待作者在今后的研究中改进。

我衷心祝愿他在今后的研究和工作中取得更大的进步。

国家行政学院科研部主任 许耀桐博士
北京大学博士生导师、教授
2010年3月于国家行政学院

前 言

中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史是中国行政管理学研究领域的一项重要基础性内容,是对中国历代行政管理制度、行政管理行为的依据进行的历史性、系统性思考。

关于史学研究的重要意义,司马迁在《史记·太史公自序》中说,要“究天人之际,通古今之变”。四川大学著名史学家蒙文通也说要“通观达识,明其流变”。而刘勰的《文心雕龙·通变》谈到文学演化的规律时说得更清楚:“文律运周,日新其业。变则其久,通则不乏。趋时必果,乘机无怯。望今制奇,参古定法。”中国自古注重史学研究。关于典章制度、行政制度的记载很多,也很系统,如《史记》中的“书”和后来各朝正史中的“志”“录”。此外,还有不少典制、行政制度方面的专著,如《文献通考》《通典》《通志》,以及各种“法令”“律则”“典章”“会要”“会典”等,还有像顾炎武《日知录》、赵翼《廿二史札记》这样的包含对行政制度研究的论著。而从某种意义上来说,对于中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史的研究也是古已有之,但常常包含在其他学术论著之中。20世纪以来,随着学术思想繁荣、中西文化交流,与其他学问一样,关于中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史的研究也取得了很大成就,并充分体现出时代性、开放性、综合性和人文性等特征。

但这里有一个问题:目前所见到的关于中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史一类的专著,常常侧重于综合的思想史、政治思想史、社会思想史的研究,而基于行政管理的思想史研究,即对行政管理制度、行政管理行为的依据进行的历史性、系统性思考,成果不多。这主要是因为中国长期处于王权、皇权专制主义统治时期,在很长时间内,国家的基本政治、行政体系具有很强的同质性,



历代的行政管理制度、行政管理行为的演变较少具有质的变化，这就给传统行政管理思想、行政管理思想史的研究带来困难。再者，长时期的古代社会里，政治、行政没有现代意义上的二分，有些思想史、政治思想史、社会思想史的研究也确可包含部分传统行政管理思想、行政管理思想史的内容。而以现代行政文明的标准为参照，对中国行政管理制度、行政管理行为的依据进行历史性的系统思考，既深刻探讨行政管理制度、行政管理行为发生、演变的深层依据和原因，又对其做出历史性的综合评判，这就是作者的努力所在。

历史不是任人打扮的小姑娘，不是胜利者、权势者为了私欲可以随便处置的东西。历史事件的存在是客观的，作为文本呈现的历史则难免带有主观性，而优秀的史学研究就是要排除史学者主观的“故意干扰”，努力揭示出历史事件的客观存在。这也是作者在研究中努力坚持的一个原则。

这里就有一个对于研究客体的基本态度问题。漫长的中国古代无疑创造了很多优秀的文化，但也不能把古代所有的文化都视为具有现代进步意义的东西。具体而言，对于人的尊重、人性的尊重应该是我们评判行政管理制度、行政管理行为的一条基本原则。我们在审视自己的文化的同时，也要放眼开来做一个比较。中国古代文化与西方文化可谓各具特色，各放光彩。相对于西方的中世纪时代（公元 500—1500 年），同期的中国则拥有相对稳定的行政秩序等优势，所创造的文明包括行政文明的光辉比西方要灿烂些，尤其是宋代行政制度体现出来的较多对人尊重的原则，更是值得一提。而西方的古希腊城邦（公元前 800—公元前 146 年）和古罗马共和国（公元前 509—公元前 27 年）时期，由于民主政治、民主行政因素的存在，其文明中一些光辉的成分应该值得我们关注。尤其是西方十四世纪发生文艺复兴运动，十六世纪爆发尼德兰革命，十七世纪后许多国家发生资产阶级革命，确立资本主义制度；而这一时期中国的明、清两朝还沉醉于东方古老帝国的睡梦中，经历着由古代社会到近代社会的痛苦转型。

1949 年以后尤其是改革开放以后，中国则开始了努力汲取古代

文明的精华因素，借鉴西方文明的合理因素，与时俱进、不懈创新地构建具有中国特色、现代意义的政治文明、行政文明体系的过程。而这正是我们如今研究传统行政管理思想、中国行政管理思想史的一个基本时代前提。

基于此，我们要对传统行政管理思想抱有一种理性的、辩证的看法。在今天看来，一方面，中国行政管理思想中许多仍具有价值的成分，我们要抽象地、辩证地继承，作为我们构建具有中国特色、现代意义的行政文明体系的基本料。另一方面也要指出，长期的王权、皇权专制主义也导致了中国行政管理思想具有如下的一些基本原则：皇权至上原则、维护稳定至上原则、因循原则、牵制原则、弱民原则等。这样才是全面而客观的。

传统行政管理思想的内容十分丰富，研究重点关注以下一些基本范畴：儒与法，有为与无为，变革与因循，禅让与世袭，世禄与任贤，义与利，王与霸，循吏与酷吏，经与权，华与夷，文学派与吏治派，内朝（中朝）与外朝，天人感应与天人相分，道统与治统，文与武，知与行。官职设置方面的正职与副职，主官与次官，独任与群官。人事制度方面的士族与庶族，官与吏，品位与职位，正途与异途，寄禄与差遣，清流与浊流。行政区划方面的封建与郡县，犬牙交错与山川形便。追尊方面的尊尊与亲亲，等等。这些范畴本书都有论及。

本书的基本逻辑框架，前半部分是对中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史的一些总体思考：第一章谈中国传统行政管理思想、中国行政管理思想史中的“阳儒阴法”总体思想；第二章谈“故事家法”总体思想；第三章谈行政改革思想；第四章谈权力牵制思想；第五章谈有关宰辅的思想。后半部分是对行政管理思想的一些具体领域的思考：第六章谈经济行政管理思想与义利论，第七章谈民族行政管理思想，第八章谈文化行政管理思想。

李宜春

2011年5月于重庆

目 录

第一章 行政管理的阳儒阴法总体指导思想	1
第一节 儒学原始宗旨对中国古代行政管理的影响	1
一、概 述	1
二、《春秋》经传对中国古代行政管理的影响	1
第二节 阳儒阴法总体指导思想	14
一、荀子与韩非子	14
二、汉初黄老管理思想	16
三、叔孙通与公孙弘	18
四、汉武帝与汉宣帝	19
五、诸葛亮与曹操	26
六、道统与治统之争	42
第二章 故事家法总体指导思想	48
第一节 汉代故事对行政管理的影响	48
一、故事与档案	48
二、故事对行政管理的影响	49
三、故事与政争	52
第二节 祖宗家法对行政管理的影响	53
一、两宋对于祖宗家法的重视与强调	53
二、祖宗家法——家国同构的体现	56
三、宋代“祖宗之法”中“事为之防，曲为之制” 核心原则的利弊分析	59
四、慈禧与祖宗家法	62



第三章 行政改革思想	64
第一节 齐管仲变法	64
一、齐国变法主要特征	64
二、管仲改革成功原因	65
第二节 商鞅变法	66
一、变法主要内容	66
二、变法主要评价	67
第三节 王莽改制	68
一、改制主要内容	68
二、改制主要评价	69
第四节 王安石变法	72
一、变法主要内容	72
二、变法失败原因分析	73
三、变法历史评价	76
第五节 张居正改革	77
一、改革主要内容	78
二、张居正个人遭清算的原因分析	78
第六节 晚清洋务运动	82
一、洋务派与保守派的激烈斗争	82
二、清最高权力者对新政的冷漠与清朝灭亡	84
三、李鸿章与伊藤博文的比较	85
第七节 改革者的可敬——以谭嗣同为例	88
第八节 因循守旧是古代行政管理领域的一条基本规则	89
一、曹振鏞式做官	89
二、龚自珍的反抗	91
第九节 古代行政改革最成熟的理论 ——常州庄氏《公羊学》	92
第四章 行政管理中的权力制衡思想	94
第一节 相权中的牵制思想	94

一、三公与丞相·····	94
二、唐宋的内相——翰林学士·····	96
三、宋代的副相——参知政事·····	100
第二节 地方监察体制及其导致的行政区划体制的变更·····	105
一、汉代刺史制·····	105
二、唐朝的道巡察使、按察使、采访处置使、观察使、 都团练使、节度使制·····	107
三、宋朝的路制·····	108
四、元朝的行省制·····	110
五、明朝的道制、总督与巡抚制·····	112
六、清省级地方长官的互相牵制·····	115
第三节 中央层面的监察体制·····	120
一、唐御史台与宋台谏制度·····	120
二、明代言官制度·····	123
三、清代言官制度·····	127
第四节 正副(左右)制衡·····	133
一、县令、县丞与县尉·····	133
二、刺史与典签,刺史与别驾,知州与通判, 知府与同知、通判·····	133
三、尚书与侍郎·····	135
第五节 行政区划中的制衡原则·····	136
一、郡县制与分封制·····	136
二、关于封建与郡县之争·····	141
三、“山川形便”与“形格势禁”的行政区划原则·····	143
第六节 文学派、吏治派官员之间的制衡·····	145
一、西汉时期两类官员的斗争·····	145
二、唐朝时期两类官员的斗争·····	148
三、清朝时期两类官员的制衡·····	156
第七节 文武相制·····	159
一、历代崇文政策·····	159



二、宋朝以文压武政策	167
第五章 行政管理中有关宰辅的思想	182
第一节 君主独裁与君臣共治	182
第二节 西汉内朝制度	184
一、汉初丞相威势之盛	184
二、西汉内朝设置的思想来源——周公辅成王	187
三、西汉宰辅情况	189
第三节 东汉宰辅制度	190
第四节 魏晋南北朝宰辅制度	191
一、魏晋南北朝时期的宰辅体制概况	191
二、这一时期三省宰辅作用之流变	192
第五节 唐代宰辅制度	194
第六节 宋代宰辅制度	196
一、宋代宰辅基本情况	196
二、与士大夫共治天下理念下的相权强弱问题分析	197
第七节 明朝宰辅制度	199
一、朱元璋废明初的丞相制	199
二、明宰相制度——内阁制度	201
第八节 清朝宰辅制度	203
一、清朝没有典型意义上的宰辅体制	203
二、皇帝专制主义极端化与宰辅制	206
第九节 顾命制、辅政制、宰辅制之间的关系	211
一、顾命制、辅政制、宰辅制之间大致关系	211
二、三者关系的实例分析	212
第十节 中国宰辅制度的特点与基本精神	218
一、中国古代宰辅制度的特点	218
二、中国古代宰辅制度与网络化组织理论	218
第十一节 宰辅制与现代中央决策（统筹）支持体制	219
一、中外几种中央决策（统筹）支持体系概况	219

二、中央决策(统筹)支持体系存在的必要性	223
三、中央决策(统筹)支持体系的启示	225
第六章 经济行政管理思想与义利论	228
第一节 中国正统的经济行政管理思想	228
一、《管子》《商君书》与“利出一孔”	228
二、汉武帝经济行政思想	230
第二节 中国行政管理思想中的义利论	234
一、诸子的义利观	234
二、西汉董仲舒、司马迁的义利观	235
三、王安石变法引起的义利观争论	237
四、南宋浙东事功学派的义利观	238
五、王守仁心学派、泰州学派的义利观	249
六、明末清初思想家的义利观	251
七、黄宗羲等浙东学派的义利观	252
八、李鸿章洋务派的义利观	255
九、清后期启蒙思想家的义利观、变革观	257
第七章 民族行政管理思想	260
第一节 从孔子评价管子看儒家的民族观	260
第二节 汉儒的民族行政管理思想	261
一、不与约誓,不就攻伐——“内诸夏而外夷狄”	261
二、视夷狄入侵为国仇奇耻——“守在四夷”	263
三、以是否遵循礼义为区别夷夏的重要标准 ——“许夷狄不一而足”	263
四、苟有功德则宗之——“以齐桓为伯首”	265
第三节 魏晋南北朝时期民族行政管理思想	267
一、胡人内迁与暴虐	267
二、冉闵极端的排胡政策	268
三、民族和解的典范——北魏孝文帝改革	269



第四节 唐朝的民族行政管理思想	270
第五节 契丹与北宋难得的和平共处	272
一、宋辽“澶渊之盟”	272
二、双方的共存与交流	272
第六节 元朝的民族行政管理思想	274
第七节 清朝的民族行政管理思想	276
一、不修长城与满蒙联姻	276
二、扶持黄教与避暑山庄	277
第八章 文化行政管理思想	278
第一节 《管子》《商君书》《韩非子》的愚民弱民思想 与秦汉文化行政管理思想	278
一、《管子》的愚民弱民思想	278
二、《商君书》的愚民弱民思想	278
三、《韩非子》的愚民弱民思想	280
四、秦汉文化行政管理思想	280
第二节 宋代较为开明的文化行政管理思想	281
一、左右天子为大忠	281
二、道统独立于治统，高于治统	284
第三节 王安石与张居正文化专制主义思想	286
一、王安石文化专制主义思想	286
二、张居正文化专制主义思想	287
第四节 清朝文化行政管理思想	288
一、君主极端专制主义背景下的文化管理思想	288
二、从清朝学政制度看清朝文化管理思想	291
三、从雍正打击科甲朋党看清朝文化管理思想	293
四、从文字狱看清朝文化管理思想	296
五、文化高压政策下的乾嘉学派及其现代意义	305
参考文献	311

第一章 行政管理的阳儒阴法 总体指导思想

第一节 儒学原始宗旨对中国古代 行政管理的影响

这里涉及的问题，主要包括儒法、礼法、文质、道势、循吏与酷吏等关系。

一、概述

儒学原始宗旨的代表人物，主要有孔子、孟子、董仲舒、朱熹、王阳明等。儒学经典主要有“五经四书”，五经，即《诗经》《尚书》《礼记》《周易》和《春秋》，简称为“诗、书、礼、易、春秋”；“四书”即《论语》《孟子》《大学》和《中庸》。另有“十三经”之谓，即《易》《书》《诗》《周礼》《仪礼》《礼记》《春秋左传》《春秋公羊传》《春秋谷梁传》《论语》《孝经》《尔雅》《孟子》，在南宋时期正式形成。

原始儒学思想中的仁政、中庸、孝道等内容，对中国古代行政管理思想的影响，无疑是十分深刻的。历来对此论述很多，本书不再赘言。现简单、具体探讨一下《春秋》经传对古代行政管理思想的影响。

二、《春秋》经传对中国古代行政管理的影响

西汉时期，儒学开始全面深刻影响政治、行政管理。

两汉经学昌盛。汉武帝以后，注重以儒经取士，劝以利禄，四海之内，学校如林，汉末太学诸生达三万人。两汉以明儒术为选任



公卿的重要条件，公卿之位鲜有不从经术进者。汉人崇经，贵在致用。所谓“皇帝诏书，群臣奏议，莫不援引经义，以为据依。国有大疑，辄引《春秋》为断”，“一时循吏移易风化，号为以经术饰吏事”。^①具体而言，汉“以《禹贡》治河，以《洪范》察变，以《春秋》决狱，以三百五篇当谏书，治一经得一经之益也”。^②

在诸经中，以《春秋》对两汉行政管理的总体影响最大。《春秋》在汉代成了一门博大精深的政治理论、行政管理学说，成为礼义之大宗，导君臣父子于明礼知义的途径，“明是非，定犹豫”的决策宝典以及辅佐法令的有效的教化工具。

《春秋》经传对两汉行政管理的影响具体表现在以下方面。

1. 畅言阴阳灾异

西汉著名的阴阳灾异家，在孝武时有董仲舒、夏侯始昌，昭、宣时有眭孟、夏侯胜，元、成时有京房、翼奉、刘向、谷永，哀、平时有李寻、田终术。阴阳灾异学说包含了儒家的文化价值理想、阴阳家的世界图式、推算灾异的操作方法。其基本依据是董仲舒的天人感应理论。儒家较早记录天人感应理论的例子是“周公感成王”。灾异谴告说认为自然灾害和统治者的错误有因果联系。“凡灾异之本，尽生于国家之失”。天和人同类相通，相互感应，天能干预人事，人亦能感应上天。如果政通人和，天就会降下祥瑞。天人感应说后来发展为谶纬之学。在当时人类对自然界的认识条件及君主绝对专制的体制下，天人感应说是对限制无限的君权进行的积极努力。

汉儒士人借阴阳灾异学说以批评时政，皇帝因此改过，或者责罪大臣。如建武七年发生日蚀，光武帝“避正殿，寝兵，不听事五日”，下诏说：“吾德薄致灾，谪见日月，顛栗恐惧，夫何言哉！”

又下诏说：“百姓有过，在余一人。”^③

① 皮锡瑞《经学历史》第四章《经学极盛时代》。

② 皮锡瑞《经学历史》第三章《经学昌明时代》。

③ 《后汉书·光武帝纪下》。