

读史使人明智

改革永无止境

中国 行政改革思想史

王放放 著



中国广播电视出版社

D092

25

5103050

DI18/07

中国行政改革思想史

唐代望题

王放放 著

中国广播电视出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政改革思想史/王放放著. —北京:中国广播电视出版社,1999.6

ISBN 7-5043-3286-0

I. 中… II. 王… III. 行政管理—体制改革—政治思想史—中国 IV. D092

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 15670 号

中国行政改革思想史

王放放著

*

中国广播电视出版社出版发行

(北京复外大街2号国家广播电影电视总局院内 邮政编码 100866)

浙江余杭大华印刷厂排版印刷

*

850×1168 毫米 32 开 15.5 印张 382(千)字

1999 年 6 月第一版 1999 年 6 月第一次印刷

ISBN 7-5043-3286-0/G·1252

定价:28 元

序

1986年秋天，我在武汉举办的全国行政学师资培训班上担任主讲教师期间，每次都有一位小伙子坐在第一排认真地听讲，在课余时常和我探讨一些共同感兴趣的问题，还赞扬中国历代政治家、思想家许多有价值的行政思想，为中国社会的改革与进步建立了不朽的功勋。他大胆提出研究撰写中国行政史的想法。当时我表扬他认真学习、勇于探索的精神。他就是中国广播电视出版社出版的《中国行政改革思想史》的作者王放放。

板凳一坐十年冷，新著出版众人知。王放放为编著此书付出十个春秋，三易其名，八易其稿。1987年开始阅读有关历史和行政学著作，搜集资料，分析归类，构思框架，拟出《中国行政思想发展史》写作提纲。1990年开始撰写初稿，1992年送给杭州大学历史系两位教授初审，他们非常认真地从历史学角度提出了大量修改意见。作者根据二位教授的意见反复修改了三遍，并核校引文。1997年送给我审阅，我从行政学的角度提出了许多意见。接着作者对全书结构和内容进行调整和改写，在修改过程中，他还先后到上海、广州等地找我征求意见。1998年9月作者再次到广州送第七次打印稿，我为他勤奋求实的精神所感动，从体系、内容、观点和文字上帮助他认真修改，并针对本书的内容绝大部分是讲古代行政改革思想及实践，建议书名改为《中国行政改革思想史》，并要求他进一步锤炼求精，讲质量，戒浮躁，使处女作成为自己的光荣榜。为了提高书的质量，我还建议他把书稿送到北京，请有关专家审阅。因此，这本书是王放放辛勤探索的结晶，也渗入了长者帮助后学的心血。

阅读此书，我觉得有如下特点：

一、选题具有开拓性。“观今宜鉴古，无古不成今”，中外学者对中华民族文明史的研究著作甚丰，世人无不敬仰。我的外国朋友曾称赞世界文明树是中华民族栽的，可见评价之高。但对中国行政制度文明史研究甚缺，特别是行政改革思想史的研究在国内尚属起步阶段，亟待开发。它是历史学与行政学的交叉学科，开拓这一领域是非常艰辛的。王放放以“十年磨一剑”的精神，向这一领域迈进了一步，为填补这方面的空白作了有益的探索，把历史评述和学术研究融为一体，把评述行政改革思想与行政改革实践结合起来，体现一般历史著作和学术专著的双重功能。这样，有助于弘扬中国行政文化，推进当代的行政改革理论与实践。

二、评述观点客观公正。作者坚持马克思主义历史观，突破不合时宜的传统观念，还历史本来面目。例如，过去许多著作只论述封建王朝压迫人民的一面，这是有失偏颇的。应该看到，历史上也有封建王朝及其官员为老百姓着想的史实，如维护主权，收复边疆；反腐倡廉，治国安邦；兴修水利，发展生产，改革旧制，振兴经济。尤其是中国古代创立的监察、回避、考试等制度流传千古，至今为中外效法。正因如此，中国古代也出现过几个黄金时代。所以，那种完全否定封建朝廷，把一切封建官员与人民完全对立起来的观点是不合乎实际的。本书在这方面正本清源，公正评价历代改革是难能可贵的。

三、分析史料有独到之处。作者面对浩如烟海的历史资料，侧重选择对中国当代的行政改革实践具有启发参考价值的史料。对中国历次行政改革都作了较深的剖析，对至今产生甚深的消极因素作了认真的批判。如中国古代文明的经济基础是个体小农经济，具有很大的局限性，反映在行政管理中的封闭性、愚民政策、集权思想、思想专制、官本位等等弊端，严重束缚了人民的个性追求，长期缺乏民主、自由与法治意识，致使中国社会过去极力摧残新的生产力因素，闭关自守，长期处于停滞不前、落后挨打的局面。这些见

解叫人有人入木三分之感。过去许多学者完全肯定秦始皇废除分封制、实行郡县制。本书作者从管理与控制的角度出发,分析当时分封观念根深蒂固,交通很不发达,各地差异大,发展不平衡,行政技能差,采取行政命令“一刀切”的办法,用强制的高压手段,全部实行郡县制的集中管理,中央统治区域空前扩大,就难以有效地控制,不利于经济发展和政权的巩固,这也是秦王朝迅速崩溃的一个重要原因。历史也证明了这一点,汉初吸取秦王朝的教训,因地制宜推行郡县制,促进了经济的恢复和发展,这证明行政体制改革是社会经济发展的必然结果,而不是个人头脑的产物。作者还深入地分析了王安石变法失败的原因以及近代洋务新政的积极作用和消极影响,凡此等等,不乏新意。

总之,作者以历史唯物主义观点,辩证地学习、研究中国行政改革思想史,去其糟粕,存其精华。本书 38 万余字,内容丰富,历代治政名言多在其中,并注入现代管理的科学精神。无论是理论工作者或是实际工作者阅后都能受益。深刻认识中国行政改革源远流长,吸取经验教训,不仅有助于中国行政管理科学的完善,而且有助于当代行政改革的深入开展。

今天,本书作者苦尽甜来,但仍希望他继续吃“苦”,把新著作作为自己科研的新起点,对中国行政改革史作进一步研究,使本书的结构更完善,内容更充实,观点更新颖,分析更精确,再版时得到读者更高的评价。最后,衷心地祝愿放放迈开坚实的步伐跨进新世纪,不断攀登行政科学的高峰。

唐代望

1999 年元旦写于羊城

读史使人明智 改革永无止境

——献给中国改革开放二十周年和一切关心深化改革事业的人们

（代前言）

党的十一届三中全会以后，我国进入了改革开放的历史新纪元，取得了举世瞩目的伟大成就，同时也着实使我们感受到了改革的艰巨性与复杂性，改革任重而道远。

二十年的改革开放，我们关注了发达国家，与发达国家作横向的比较，以解决改革的对象问题。在人类即将跨入 21 世纪，我们又面临深化改革课题的时候，关注纵向的中国历史层面，更准确地把握历史，对于巩固改革成果，顺利推进改革是十分有益的。中华五千年文明史及历代政府的兴衰史告诉我们：

一、坚持改革不回头。改革是社会进步与发展的主要动力、必由之路，革命是改革的最高形式。凡是锐意改革创新政府，就能最大限度地促进经济的发展与社会的进步。反之死抱教条，固步自封，不知变革，社会就停滞、倒退、落后。越是实行开放、宽容政策的时代，政治就越清明，社会就越充满勃勃生机与活力，反之社会就会走向沉闷昏暗。

二、全面改革不动摇。中国的改革应是全面的、全方位的，因为与发达国家相比较，我们的落后是多方面的。在改革刚开始的时

候,可以是局部的、部分的改革。但局部的、部分的改革最多只能短时期收效,难以持续和深入,甚至半途而废,造成反改革势力的“复辟”。

三、改革机制是久策。古代是专制体制,缺少自觉的改革更新机制,所以许多改革最终归于失败,或人走政亡,不能继续。在今天,加快建立各层次有效的“民主、监督、制约”的体制和机制,是改革的保证,这是彻底避免古老的“治乱”循环的根本,长治久安的基础。

四、改革策略是保证。改革要成功,既要有坚定的信念、不怕流血牺牲的精神,又需要正确的策略。因为改革是治政中最复杂的事,往往意味着权利、利益的调整,缺乏策略的改革难以成功。

五、改革事业无止境。没有一劳永逸的改革尤其是行政改革,这是因为:首先,从行政的客体和内容来看,社会处于不断发展变化之中,而作为行政内容的任何具体政策、措施的稳定性是相对的,本来或者最初可能是正确的,是适应社会发展需要的。但在实行一段时间后,有可能不再适应社会发展要求了,或者解决了旧矛盾,又带来新问题甚至是危机。其次,从行政的主体即作为政府构成的官员来看,人是动态的人,人的思想意识也会随着客观环境的变化而发生变化,有的甚至是质的变化。就历史的一般事实来看,人在处于下层、缺少好的政治经济地位时,或在上升时期,往往充满进取精神,希望并热心改革事业,以获得自身及他人利益与处境的改善。但是,一旦居于社会上层,成为既得利益者,时间一长,地位稳固,他们的思想有可能会发生不同程度的变化,有的往往会退化,趋于保守,以保住既得利益,形成保守势力,成为社会发展进步和改革的阻力。变化的社会 and 变化的人使改革成为永远的事业。

六、解放思想无尽头。冷静分析中国的现实可以发现,虽然历史已快到 21 世纪,中国改革开放也二十年了,但是,一些封建的旧传统思想观念仍根深蒂固,“左”的思维定势仍有很大市场,有时是封建的东西和“左”的东西结合在一起,深深地影响着社会的各个层面,严重阻碍社会的进步发展。因此,我们仍要提出以实事求是的科学态度和现代民主法治精神为指导,对古代政府治政的积极因素(如:主和谐、倡中道,强调组织、整体、稳定、秩序,重精神、道德,讲信与义等)合理消化后吸收,对古代政府治政中的消极因素(如:屈“异端”、“偏激”,专制集权,唯书唯上,忽视独立的个人和个人的创见,思想钳制与愚民政策,轻才,虽不乏锐意改革的政府官员,但从总体上官僚群体缺乏改革意识等)反其道而行之,不断地解放思想,开拓进取,奋起直追浩浩荡荡之世界潮流。

寥寥数语,权作前言。

作 者

1998 年 12 月 18 日于杭州寓所

目 录

序	唐代望
读史使人明智	改革永无止境(代前言)..... (1)
第一章 从公共管理到政府行政的变革	(1)
第一节 “三皇五帝”时期的公共管理.....	(1)
一 管理的形成和发展.....	(1)
二 原始民主制下的公共管理.....	(4)
第二节 夏商时期的神权行政	(10)
一 从部落到国家的转变	(10)
二 从公共管理到政府行政的变革	(12)
三 夏商的神权行政	(14)
第二章 西周时期:从神权行政到“礼治”行政的改革	(20)
第一节 西周行政的三大基石	(20)
一 井田制	(20)
二 分封制	(21)
三 宗法制	(22)
第二节 西周行政体制的奠基人周公旦的行政改革思想	(23)
一 行政指导思想上从尊神到重德的改革	(24)
二 行政与伦理合一的行政原理	(26)
三 敬天保民的行政原则	(27)
四 重实绩和分工的人事改革思想	(30)
第三节 中国行政制度的初创——西周的礼制	(32)
一 行政区域的划分	(32)
二 官吏制度	(34)

三	乡遂自治制度	(36)
四	教育制度	(39)
五	经济管理制度	(40)
六	中央政府和诸侯国之间的关系	(42)
第四节	西周后期的行政改革思想	(44)
第三章	春秋时期:对“礼治”行政的初步改革	(47)
第一节	行政改革的社会基础	(47)
一	工商业的进步和土地私有制的发展	(47)
二	政治新格局的形成	(49)
第二节	诸侯国的行政改革	(51)
一	管仲的“安民”新政	(51)
二	晋文公的“报施救患”论	(58)
三	晏婴的“和”“同”论	(60)
四	子产的“不毁乡校”论	(64)
五	范蠡的“平粜齐物”论	(70)
第三节	“贵族”的温和改良方案——儒家孔子的“礼义治国”论	(72)
一	以复兴周礼为核心的行政目标	(74)
二	“为政先正名”的行政指导思想	(76)
三	“中庸之道”的行政原理	(78)
四	以“德政”为主要内容的具体行政改良方案	(79)
第四节	“弱者”的宁静改革方案——道家老子的“无为而治”论	(84)
一	“小国寡民”的行政目标	(85)
二	“无为而治”的行政原理	(85)
三	“以柔克刚”的行政原则	(88)
四	官吏的素质要求	(88)
五	“损有余而补不足”的经济改革思想	(90)

第五节 “平民”的激进改革方案——墨家墨子的“兼爱”	
“尚同”“节用”论	(90)
一 “兼相爱”的行政目标	(91)
二 “尚同”的行政原则	(93)
三 “尚贤”的人事原则	(94)
四 “节用”的经济改革思想	(94)
第六节 孙武倡权变、重效率的改革思想	(96)
一 决策改革思想	(96)
二 行政原理和原则	(97)
三 人事改革思想	(99)
第四章 战国时期:去“礼”立“法”的变法改革	(100)
第一节 变法改革的思想基础	(100)
一 百家争鸣局面的形成	(100)
二 行政改革思想的理性发展	(101)
第二节 对孔子行政改良思想的发展	(103)
一 孟子的“仁政”论	(103)
二 荀子的“礼纲法用”论	(110)
第三节 诸侯国的变法改革和法家行政改革思想	(119)
一 李悝变法	(119)
二 商鞅变法	(124)
三 其他诸侯国的变法改革	(131)
四 慎到的行政权力论和申不害的领导艺术论	(138)
五 韩非对法家行政改革思想的综合	(143)
第四节 道家庄子反对剧烈变革的“顺其自然”论	(152)
一 “无治”的行政目标	(153)
二 顺其自然的行政原理	(155)
三 顺民情性的行政指导思想	(155)
四 平等、平均的经济改革思想	(156)

第五节 “儒体法用”行政模式的雏形——吕不韦对各	
派行政改革思想的综合·····	(157)
一 分级管理的行政体制改革思想·····	(158)
二 “以德为主,德法并举”的行政指导思想·····	(160)
三 君臣关系改革思想·····	(161)
四 农工商结合的经济改革思想·····	(162)
第五章 秦汉时期:“儒体法用”行政模式的形成·····	(164)
第一节 统一的君主专制集权国家的形成·····	(164)
第二节 秦朝:开创“法制”新时代·····	(165)
一 嬴政建立君主专制集权体制的行政改革·····	(165)
二 李斯的“师今”论·····	(172)
第三节 汉初的“无为而治”·····	(175)
一 刘邦重建专制集权秩序的行政改革·····	(175)
二 “无为而治”的理论发展和实践·····	(180)
三 汉初对儒法行政改良或改革思想的继承和发展	
·····	(187)
第四节 西汉中期刘彻的“儒体法用”·····	(195)
一 董仲舒对儒家行政改良思想的反动·····	(195)
二 刘彻的行政改革与“无为而治”局面的终结·····	(200)
三 “儒体法用”行政模式的形成·····	(205)
四 盐铁会议与桑弘羊的行政改革思想·····	(208)
第五节 西汉末东汉初的行政改革·····	(214)
一 王莽的“托古改制”·····	(214)
二 刘秀的“柔道治天下”·····	(220)
第六节 桓谭、王充、王符、仲长统的行政改革思想·····	(224)
一 桓谭的吏治改革思想·····	(225)
二 王充的“去信存食”论·····	(226)
三 王符的厚薪养廉论·····	(228)

四	仲长统对专制集权行政规律的初步总结	(230)
第六章 魏晋南北朝时期:行政“无主”时代 (233)		
第一节	魏晋南北朝时期社会的新变化	(233)
一	腐朽的门阀士族把持政府	(234)
二	社会经济秩序的破坏和各民族的杂居、矛盾、融合	(234)
三	多元的思想文化	(235)
第二节	曹操的行政改革思想	(236)
一	太平安乐的行政目标	(237)
二	“唯才是举”的人事改革思想	(238)
三	执法必严的行政原则	(239)
四	经济改革措施	(240)
第三节	儒家思想为主体的行政改革思想	(241)
一	诸葛亮的行政改革思想	(241)
二	曹丕的“九品中正制”	(244)
三	北魏孝文帝改革	(246)
四	傅玄的行政改革思想	(249)
第四节	其他行政改革思想和反改革思想	(252)
一	魏晋玄学家反对改革的“贵无论”	(252)
二	周朗的行政改革思想	(254)
三	刘毅对“九品中正制”的批判	(256)
第七章 隋唐时期:封建政府行政走向成熟 (259)		
第一节	从分裂到隆盛	(259)
一	士族门阀势力的衰落和社会的进步	(259)
二	社会经济文化的空前繁荣	(260)
三	政府行政思想的成熟	(260)
第二节	杨坚的行政改革	(261)
一	经济体制改革	(261)

二	行政体制改革·····	(263)
三	人事制度的历史性改革——创立科举制·····	(266)
第三节	“贞观之治”的形成与李世民的“开明专制” ·····	(269)
一	行政体制的改革与完善·····	(270)
二	行政法制改革·····	(273)
三	经济体制改革·····	(275)
四	大办教育事业,培养政府后继人才 ·····	(278)
五	李世民的行政改革思想·····	(280)
第四节	唐初繁荣局面的巩固与武则天的行政改革 ·····	(287)
一	奖励农桑,稳固农业 ·····	(288)
二	吐旧纳新,重用新人 ·····	(289)
三	设立“四轨”,大开言路 ·····	(292)
第五节	“开元盛世”与李隆基的行政改革·····	(293)
一	定编定岗,精简机构 ·····	(293)
二	改革科举,加强考核 ·····	(294)
三	检田扩户,改革经济 ·····	(295)
四	调整宗教政策,发展学术文化 ·····	(296)
第六节	“安史之乱”与唐中后期的行政改革思想·····	(298)
一	刘晏的理财新法·····	(298)
二	陆贽的经济改革思想·····	(301)
三	永贞革新·····	(304)
第七节	儒家行政改良思想的复兴与发展·····	(308)
一	王通的“变通”论·····	(308)
二	魏征的安人理国论·····	(310)
三	柳宗元的“吏为民役”论·····	(312)
四	韩愈的“千里马”与“伯乐”论·····	(314)

五 白居易的“爱民”论·····	(316)
第八节 晚唐道家的行政批判思想·····	(318)
第八章 宋元时期:强化统一集中的行政 ·····	(321)
第一节 封建社会向后期转化·····	(321)
一 经济上的“开放”·····	(322)
二 政治上的“集中”·····	(322)
三 思想上的“两端”·····	(323)
第二节 结束分裂的基础——柴荣的行政改革·····	(323)
一 人事行政改革·····	(324)
二 行政组织改革·····	(325)
三 经济改革·····	(325)
第三节 宋代经济的全面繁荣与赵匡胤的行政改革 ·····	(330)
一 行政体制改革·····	(331)
二 人事行政改革·····	(332)
三 经济体制改革·····	(335)
第四节 范仲淹的“庆历新政”·····	(339)
一 人事行政改革·····	(341)
二 经济改革·····	(342)
三 行政法制改革·····	(342)
第五节 李觏的行政改革思想·····	(344)
一 功利主义的行政指导思想·····	(345)
二 经济改革思想·····	(346)
三 人事改革思想·····	(347)
第六节 王安石变法·····	(348)
一 王安石变法的历史背景、理论基础和酝酿准备 ·····	(348)
二 王安石变法的主要内容·····	(353)

三	王安石与反对派的斗争·····	(357)
四	对王安石变法的再分析·····	(359)
第七节	儒家行政思想的彻底僵化·····	(361)
一	司马光的“君子小人”论·····	(361)
二	理学家的“存天理、灭人欲”论·····	(363)
第八节	反理学、反传统的行政改革思想·····	(367)
一	陈亮、叶适的“功”“利”论·····	(367)
二	邓牧对专制集权行政的批判·····	(371)
第九节	忽必烈对汉行政文化的继承和改革·····	(372)
一	经济改革·····	(373)
二	行政体制改革·····	(374)
三	人事制度改革·····	(375)
第九章	明清时期:专制集权的没落与挣扎·····	(378)
第一节	专制集权的没落与资本主义萌芽的产生·····	(378)
一	专制集权的日益腐朽·····	(378)
二	资本主义萌芽的产生·····	(379)
三	追求平等解放的民主思想萌芽的产生·····	(379)
第二节	朱元璋强化君主专制集权的“两手”·····	(380)
一	经济行政上的“宽以待民”·····	(381)
二	行政体制上的“极权化”·····	(385)
三	行政立法上的重罚主义·····	(387)
四	思想文化上的专制政策·····	(388)
五	人事行政上的“猛以治吏”·····	(388)
第三节	从理学到心学—王守仁的“移风易俗”论·····	(390)
一	“知行合一”论·····	(390)
二	“移风易俗”的道德建设论·····	(391)
三	加强基层社会组织建设·····	(392)
第四节	张居正改革·····	(393)