

厦门大学MPA系列教材

ZHONGGUO CHUANTONG
XINGZHENG SIXIANG

中国传统行政思想

福建人民出版社

朱仁显 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国传统行政思想/朱仁显主编. —福州: 福建人民出版社, 2002. 1

厦门大学 MPA 系列教材

ISBN 7-211-03719-9

I. 中… II. 朱… III. 国家-行政管理-思想史-研究-中国-高等学校-教材 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 33732 号

厦门大学 MPA 系列教材

中国传统行政思想

ZHONGGUO CHUANTONG XINGZHENG SIXIANG

朱仁显 主编

*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编: 350001)

福州七二二八工厂印刷

(福州鼓屏路 33 号 邮编: 350001)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 13.25 印张 4 插页 318 千字

2000 年 9 月第 1 版

2002 年 1 月第 2 次印刷

印数: 1001—2500

ISBN 7 211-03719-9

D. 321 定价: 18.40 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 中国传统行政思想的研究对象.....	(1)
第二节 中国传统行政思想的基本特点.....	(8)
第三节 中国传统行政思想的价值.....	(19)
第二章 先秦时期的行政思想 (上)	(23)
第一节 先秦时期的社会政治特征.....	(23)
第二节 《尚书》中的行政思想.....	(26)
第三节 管仲的行政思想.....	(35)
第四节 老子的行政思想.....	(45)
第五节 孔子的行政思想.....	(53)
第三章 先秦时期的行政思想 (下)	(65)
第一节 商鞅的行政思想.....	(65)
第二节 墨子的行政思想.....	(76)
第三节 荀子的行政思想.....	(86)
第四节 韩非的行政思想.....	(96)
第五节 《吕氏春秋》中的行政思想.....	(109)
第四章 秦汉时期的行政思想	(119)
第一节 秦汉时期的社会政治特征.....	(119)
第二节 秦始皇的行政思想.....	(112)

第三节	汉武帝的行政思想·····	(128)
第四节	贾谊的行政思想·····	(133)
第五节	董仲舒的行政思想·····	(140)
第六节	王符的行政思想·····	(146)
第七节	仲长统的行政思想·····	(153)
第五章	三国魏晋南北朝时期的行政思想·····	(159)
第一节	三国魏晋南北朝时期的社会政治特征·····	(159)
第二节	曹操的行政思想·····	(166)
第三节	诸葛亮的行政思想·····	(175)
第四节	刘劭的行政思想·····	(185)
第五节	傅玄的行政思想·····	(193)
第六节	刘毅的行政思想·····	(197)
第六章	隋唐时期的行政思想·····	(200)
第一节	隋唐时期的社会政治特征·····	(200)
第二节	隋文帝的行政思想·····	(203)
第三节	唐太宗的行政思想·····	(210)
第四节	魏徵的行政思想·····	(220)
第五节	武则天的行政思想·····	(231)
第六节	韩愈的行政思想·····	(238)

第七节	柳宗元的行政思想·····	(244)
第七章	宋元时期的行政思想·····	(251)
第一节	宋元时期的社会政治特征·····	(251)
第二节	李觏的行政思想·····	(254)
第三节	王安石的行政思想·····	(260)
第四节	司马光的行政思想·····	(264)
第五节	朱熹的行政思想·····	(271)
第六节	陈亮的行政思想·····	(279)
第七节	叶适的行政思想·····	(285)
第八节	金世宗的行政思想·····	(294)
第九节	忽必烈的行政思想·····	(300)
第八章	明清时期的行政思想·····	(305)
第一节	明清时期的社会政治特征·····	(306)
第二节	朱元璋的行政思想·····	(309)
第三节	张居正的行政思想·····	(322)
第四节	黄宗羲的行政思想·····	(335)
第五节	王夫之的行政思想·····	(341)
第六节	顾炎武的行政思想·····	(352)
第七节	唐甄的行政思想·····	(356)

第八节	康熙的行政思想·····	(360)
第九章	晚清时期的行政思想·····	(368)
第一节	晚清时期的社会政治特征·····	(368)
第二节	龚自珍的行政思想·····	(371)
第三节	冯桂芬的行政思想·····	(371)
第四节	曾国藩的行政思想·····	(386)
第五节	康有为的行政思想·····	(394)
第六节	孙中山的行政思想·····	(407)

第一章 绪 论

我国是历史悠久的文明古国，很早就形成了一套体系严密的行政管理体制，与此相对应，行政思想也源远流长，内容丰富，而且其中不乏精华。它们对数千年中国行政体制的形成、发展、成熟、选官制度的日趋完善以及历代政治家的行政行为产生了不容低估的影响，甚至对西方文官制度的形成和公共行政学的产生也裨益良多。在世纪之交，谨慎地过滤这些珍贵的文化遗产，使之放射出不朽的光芒，将有助于我国行政学的理论建构和当前的行政革新。

第一节 中国传统行政思想的研究对象

行政思想是人们关于行政管理的原则、机构、内容、方式以及具体行政问题的观点、主张和理论。虽然，在传统社会，政治与行政并未明确划分，政治思想和行政思想多有重叠，但是，以现代的视角回眸传统，我们还是可以鲜明地看到两者的差别。这主要表现在：政治思想侧重于研究政治哲学、国家与法的学说和政治理想，如天道观、天人观、历史观、人性论、圣贤论、国家和君主起源说、国体与政体、礼与法、政治兴亡论、王道与霸道

等；行政思想侧重于研究较为具体的行政管理主张和方略，如分封与郡县、君臣行政关系、行政组织机构的完善、治吏、用人、决策、进谏、纳谏、考课、监督、廉政、领导方略、行政法制、行政改革措施等。中国传统行政思想主要研究从夏商周到辛亥革命四千多年历史中一些重要的政治家和思想家的行政观点、主张及理论。主要包括以下几个方面内容：

第一，安邦治国之道。这主要是指在政治哲学基础上直接形成的行政纲领和指导性原则。如源远流长的民本思想，由此而产生的各种安民、惠民、利民、富民、教民、养民等主张。孟子的“民为贵，社稷次之，君为轻”，荀子的“水则载舟，水则覆舟”^①，唐太宗的“君依于国，国依于民”^②，朱元璋的惠民思想等在历史上都是颇具代表性的。是“公天下”还是“私天下”，这也是与治国行政思想密切相关的原则。孔子主张“天下为公”，反对天下为家。黄宗羲批判君主专制以天下为私产，主张以“公议”约束君主。龚自珍批判家天下统治。孙中山主张“天下为公”，指出官吏实乃人民之公仆。关于治国方针，以孔子为代表的儒家主张人治，以为行政大端在于选好官吏，安抚好民众，即任贤爱民。以韩非为代表的法家主张依法行政，由此发展出重法度、严赏罚、尊君治吏抑民的行政原则。老子的无为而治思想，荀子的礼法兼治及用贤才、明法度的主张，秦以后历代关于中央集权与地方分权问题的观点等，都属于行政指导思想。上述民本思想、人治法治主张、无为而治与礼法兼治主张、集权思想和分权思想等作为行政原则直接指导着政治家和思想家对行政体制的建构，对重大行政问题的判断和态度，可以说是其行政思想的基点，是行政思想史

① 《荀子·王制》。

② 司马光撰《资治通鉴》卷192，中华书局版。

首先要面对和研究的。

第二，行政组织思想。这主要包括政治家和思想家们对中央和地方行政组织机构设置的原则、方式、内容、职官的配备、官员的职、权、责，行政体制、行政区划和行政建置等方面的观点和主张。中国是个幅员辽阔、人口众多的多民族国家，为了维持统一，促进各项政策举措的落实，必须格外重视行政组织系统的健全。在这方面中国历史上的政治家和思想家也进行了可贵的探索，内容十分丰富。如法家主张行政组织中的最高指挥权要统一的“一而尊”理论；孔子、韩非关于要建立行政咨询机构以辅佐君主行政的建言；李斯提出废除分封制，实行郡县制；秦始皇建立强大的中央政府行政机构，推行郡县制；汉朝仲长统的独任制思想；贾谊首倡且为历代多数政治家和思想家所奉行的“强干弱枝”、“本大末小”、“内重外轻”的行政组织理论；司马光关于适当放权地方的观点；朱元璋废除宰相制，分割相权，强化监督的思想；黄宗羲设置方镇的主张；王夫之、康有为减少地方行政层次，精简机构和人员的主张；康有为的集权与分权相结合的思想；孙中山的权能区分说和地方自治论，等等。这些大抵都是政治家、思想家针对时弊提出的改善行政组织状况的理论和主张，它们关注的核心是如何处理中央与地方的关系。各种思想主张各有千秋，有些内容不仅具历史价值，也具现实价值。

第三，人事行政思想。传统中国是人治社会。儒家强调为政在人，固然是人治；法家的法治是以君主专制为前提，其实质也是人治。在人治政治中，能否得贤，怎样用人，如何管理各级官吏就成了历代政治家和思想家格外关注的问题，因此形成了内容十分丰富的人事行政思想。其主要内容有：对人才和吏治重要性的认知，人才的标准，识才、育才、选才的方法，有关机构设置和官吏配置，提高行政效率，加强廉政建设，健全官吏选拔、考

核、监督、升黜、赏罚各项制度的主张等内容。古人很早就认识到人才对国家的重要性。先秦儒家、墨家极力强调尚贤使能在为政治国中的地位。魏征以君主为人的头脑，臣子为人的四肢，认为“君虽明哲，必借股肱以致治”^①。王安石的“用人三蔽”则比较全面地剖析了妨碍使用人才的主要弊病。在识别人才方面，孟子主张尊重国人的意见，张居正主张“一以功实为准”^②。关于衡量人才的标准方面，李世民、魏徵、康熙推崇德才兼备，王夫之主张综合考察才能、器识和“意志”，曹操主张惟才是举。在任用人才上，龚自珍呼吁不拘一格，李觏、王夫之强调要扬长避短，不可求全责备，王安石、张居正、龚自珍反对频繁更调，主张让官吏事有所专，魏徵、黄宗羲、司马光主张君主要尊重、信任、爱护人才。论及吏治，韩非提出“明主治吏不治民”^③，王安石、张居正、王夫之、康有为主张精简机构、裁汰冗员，张居正主张事事考成，提高行政效率。此外，几乎所有贤明的政治家、思想家都认识到腐败必亡，他们或从思想上、人事上或从制度上探讨腐败成因，强调要通过加强对官员的教育、监督、惩治等方法反腐倡廉。上述这些人事行政思想每每闪烁着智慧的光芒，值得善加总结。

第四，行政改革思想。尽管数千年来，绝大多数政治家和思想家在政治哲学和治国纲领上大同小异，没有根本分歧，但由于他们处于不同的时空，所面对的人文挑战和行政问题不同，对一些具体问题及其解决之道的认识不同，因此，对变革的态度以及所提出的变革补救主张和措施也就千姿百态，各具特色。一些杰出的政治家、思想家为维护本阶级的最高利益，适应社会发展的

① 《贞观政要·君臣鉴戒》。

② 《张太岳集·陈六事疏》。

③ 《韩非子·外储说右下》。

需要，反对因循守旧，墨守成规，针对时弊，大胆变革，推动着我国社会不断向前发展。管仲、商鞅、秦始皇、汉武帝、曹操、诸葛亮、唐太宗、王安石、朱元璋、张居正、康熙、康有为等，都是名垂千古的改革者，他们的改革思想极其丰富。商鞅提出“治世不一道，便国不法古”^①，张居正认为“法制无常，近民为要，古今异势，便俗为宜”^②，龚自珍提醒统治者“与其赠来者以励改革，孰若自改革？”^③康有为向皇帝建议“今当以开创之势治天下，不当以守成之势治天下”^④，都铿锵有力，掷地有声。历史上的各种改革主张和措施，如商鞅的奖励耕战、废除世卿世禄制，秦始皇建立统一的中央集权体制，唐太宗的贞观改革，柳宗元的永贞革新，王安石的熙宁变法，张居正的便民改革，康有为的戊戌变法等，不论其成功与失败都在中国行政管理史上留下了难以磨灭的痕迹。王安石的《上仁宗皇帝言事书》，张居正的《陈六事疏》，康有为的《戊戌奏稿》等至今仍熠熠生辉。这些更法改制思想、主张、措施的基本内容就是革除行政弊端，健全行政制度，因此，自然也是行政思想史研究的重要内容。

第五，行政领导和决策思想。这主要包括政治家和思想家对领导原则、方法、体制、职责、素养，以及决策机构、程序、方法诸问题的观点和主张。孔子提出领导者行政管理要从正名正身入手，通过确定各人的名分职守，通过领导者率先垂范达到上行下效，名符其实的行政目标。墨子主张尚同，实欲建立极权领导体制。韩非主张君主主要守职，巧用法、术、势以驭臣治民。孔子、墨子强调领导者要尚贤使能，还要加强修养。曹操强调领导群体

① 《商君书·更法》。

② 《张太岳集·辛未会试程策三问》。

③ 《龚自珍全集·乙丙之际着议第七》。

④ 中国近代史资料丛刊《戊戌变法》（二），第178页。

要团结和谐。诸葛亮特别重视领导者的决策能力。韩愈提出“治心”以治国。王安石特别强调领导者要善于识才、育才、管理人才。朱熹要求领导者要具备“道心”。朱元璋要求各级官吏要养成勤谨、廉洁、节俭的政风。在决策方面，古人的思想也相当丰富。墨子、诸葛亮、唐太宗、朱元璋等都十分强调决策的作用。孙子、管仲、孔子、墨子、秦始皇、董仲舒、诸葛亮、唐太宗、朱元璋等主张要兼听广纳，善集群智。此外，不少政治家和思想家还注意权衡轻重，因时制宜进行决策，强调举措适时，当机立断，统筹兼顾，敢于授权。对各种领导决策理论加以分析总结，是很有意义的。

第六，行政法制思想。法制是国家进行统治的工具。古人很早就认识到立法和治国的密切关系，他们对法律在行政过程中的作用，立法的宗旨和依据，执法的程序和准则都做了相当多有益的探索。管仲指出“法者……存亡治乱之所从出，圣君所以为天下大仪也”^①。汉王符认为“法令行则国治，法令弛则国乱”^②。先秦法家所说的法治即是一种基本的政治原则，也是基本的行政准则，它强调将一切行政活动纳入法律轨道，主张周密立法，广泛普法，严格执法，赏罚分明，法不阿贵。论及法的功能，韩非认为“法平则吏无奸”^③，法令公平，官吏就不会有奸邪的行为，法令可以“齐民”。宋朝李觏指出法律是国君与平民共同遵守的规范。在立法方面，黄宗羲认为凡是为君主私利服务的法均为“非法之法”。严复强调立法为民。管仲强调立法要根据国情民情而定。管仲、商鞅、李世民、王夫之主张立法要做到统一简明。在执法方面，张居正强调制定法令并不难，难的是贯彻执行，主张实行层

① 《管子·任法》。

② 《潜夫论·述赦》。

③ 《韩非子·赏令》。

层考成。管仲认为法令不行，危害难以估量。朱熹主张以坚决处罚来维护法令的尊严。此外，很多思想家还强调有法必依，违法必究，执法慎重，量刑得当，宽严适度，刑无等级，法不阿贵，反对随意。所有这一切都是传统行政法制思想中可资借鉴的财富。

第七，行政监察思想。这主要包括历史上杰出的政治家和思想家关于监察机构的兴革，考核监督的功用，行政监督的任务、范围、方式，监察官员的选拔，监察制度的改进等方面的观点和主张。在人治社会，社会政治生活和公民的生命财产缺乏可靠的保障，行政过程充满着随意性。为了贯彻君主的意旨，执行各项政策，维持王朝的长治久安，客观上要求官僚队伍清廉勤勉忠诚，克服官场弊病，为此，历代政治家和思想家都十分重视加强行政监察，也留下了一些宝贵财富。孔子主张君主纳谏，韩非提出“循名而责实”^①，商鞅主张设立专职的监察官员，这些是中国监察思想的源头。秦始皇设立御史府，建立了正式的监察制度。王符提出“知贤之近途，莫急于考功”^②。诸葛亮主张严法重纠。李觏主张层层监督，上级必须对下级的考核结果负责。朱元璋要求监察要重实证，不得风闻弹劾。张居正提出考成法。梁启超指出传统监察制度的根本弊病在于以官吏监督官吏。孙中山总结传统政治得失时，认为中国古代的御史制度是独特的创造，对现代国家行政良有裨益。上述种种监察思想是中国行政思想的重要组成部分，其中不无含有合理内核。

当然，正如前文所述，传统中国政治与行政分野未明，故也不可能将行政思想和政治思想截然分开来论述。因此，在评介特定人物的行政思想时，也不免或多或少论及其政治思想。但本书

① 《韩非子·定法》。

② 《潜夫论·考绩》。

写作的基本原则是：举凡现有政治思想史著作中详加论述的历史人物的政治思想尽可能从略，以便突出其行政思想。

第二节 中国传统行政思想的基本特点

从先秦到晚清，中国传统行政思想走过了四千多年漫长的里程，经历了形成、发展、衰微、转型的历史过程。由于时空流转、朝代更迭、个人认知差异，不同时代，甚至同一时代的政治家和思想家的行政思想都不尽相同，甚至有诸多分歧和变化。但纵观历史，不难发现变革中有传承，歧异中有共性。

一、强调尊君

在中国传统行政思想中，尊君思想根深蒂固。绝大多数的杰出政治家和思想家都主张行政管理要以君主为轴心，要依君命行政，这是行政管理的首要原则。一般的政治家和思想家都用这一原则分析行政问题，遵循这一原则设计行政制度，制定行政方案，提出改革主张。尊君思想的基本内容有：

1. 君王是上帝在尘世的化身，是“天子”。董仲舒说：“古之造文者，三画而连其中，谓之王。三画者，天地与人也。而连其中者，通其道也；取天地与人之中以为贯而参通之，非王者孰能当是？”^①把王描绘成沟通天地人的超人，使之从普通人中游离出来而凌驾于普通人之上。

2. 君权是神圣不可侵犯的。《礼记·表记》称“惟天子受命于

^① 《春秋繁露·王道通三》。

天”。董仲舒认为：“《春秋》之法，以人随君，以君随天。”^①“王者天之所予也。”^②韩愈、朱熹更将此说哲理化，君权既然是神圣的，自然也是不可侵犯的。

3. 君权是绝对的。所谓“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”^③，帝王对土地、财富具有独占权，对子民拥有操纵权。至于政治权力，诸如政令、人事、财政、决策、刑赏、军事等大权，更是不容转让和剥夺的君权。法律是帝王的意志和工具。君主口含天宪，法自君出，君意为法，君王发布的敕令、策令、诏书、谕旨等就是法律文件。君主主义发展到极点是顺之则昌，逆之则亡；以君为师，王权超越认识过程和逻辑，成为认识的最高权威和终极裁决者。

4. 君主是政治安定和社会发展的决定力量。孔子认为君主能“一言而兴邦”，“一言而丧邦”^④。孟子说：“一正君而国定矣。”^⑤《礼记·中庸》说：“文武之政，布在方策，其人存，则其政举，其人亡，则其政息。”唐甄认为：“治天下者惟君，乱天下者惟君，治乱非他人所能为也，君也。”^⑥不同的论说都强调君主是治国安邦的决定力量。

数千年中，尊君思想构成君主专制制度、官僚制度及政治法规的基石，也成为最基本的行政价值观和行政原则。突出表现在：

首先，除晚清少数政治家和思想家批判并否定君主专制主义和专制制度外，历史上多数政治家和思想家在政治体系和施政过程中，都强调要尊君。韩非等法家人物尊君乃人所共知。儒家所

① 《春秋繁露·玉杯》。

② 《春秋繁露·尧舜不擅移汤武不专杀》。

③ 《诗经·小雅》。

④ 《论语·子路》。

⑤ 《孟子·离娄上》。

⑥ 《潜书·鲜君》。

谓为政以德，德主刑辅，也是以尊君为前提条件的，所以孔子三月不见君便如丧魂落魄，惶惶不安。秦皇、汉武、唐太宗、朱元璋、康熙这些帝王和董仲舒、韩愈、朱熹这些大儒强调尊君自不待言。老子的无为政治也系君人南面术。墨子尚同以君主专制为实质。王符崇“明君”。仲长统要求加强皇权。司马光要“尊君御臣”。张居正力主“尊主庇民”。即使像黄宗羲、龚自珍那样批评专制流弊的思想家，也只是希望有一个开明的专制，仍然不离尊君原则。

其次，君权主义管理原则在中国历史上被制度化。从汉武帝起，中央官制有“内朝”（由宫廷侍从官组成）与“外朝”（由丞相百官组成）之分，其发展趋势是内朝不断取代外朝，指挥国家的行政活动。唐朝确立三省制度，使相权进一步分散，而且凡被皇帝指定参加政事堂会议的官员，也都具有宰相的名义和实权。宋朝实行“强干弱枝”政策，皇权进一步强化。明洪武十三年更直接废除宰相制。从此，皇帝无论事实上还是名义上都成为国家的最高行政首脑。清袭明制，有关国家机关的设置、官吏职务的变动、行政事务的指挥与决策、地方官吏的任免等，均由皇帝“乾纲独断”。此外，君主还不断加强行政监察，监控地方政府，以确保牢牢控制各级官员和地方政府。专制主义行政体制和官吏制度的发展乃是君主集权原则的制度化，其中凝聚着很多政治家和思想家的心血。

再次，传统行政思想尽管千差万别，但为君主专制服务的精神一以贯之。管仲认为立国的根本是吏治问题，官吏管不好，就无法做到尊君治国，旨在尊君。韩非主张强化君主的监察职能，提出法、术、势相结合的治吏原则和方法，也是为了维护君主专制。诸葛亮在《出师表》中谆谆告诫刘禅要“咨诹善道，察纳雅言”。

韩愈说“君者，出令者也；臣者，行君之令而致之民也。”^①张居正提出振纪纲、重诏令，目的也在强化君主权威，加强集权统治，无不以君主为出发点和归宿。甚至黄宗羲怀着对极权政治极度不满，沉痛写下的《明夷待访录》也是留给明主的建言，期望出现一位明君，实现他的政治理想。数千年间，不论政治家和思想家们的行政思想、观点有何歧异，但为君主出谋划策，为君主集权服务的精神是基本一致的。在这个意义上可以说，传统行政思想飘荡着君主专制主义的幽灵。这种情况，到了晚清才逐渐得以改变。

尊君集权的行政管理原则经由一代代政治家和思想家的努力，渗透到行政管理的各个环节，虽然有效地维护了君主对行政权的独揽，有时甚至维护了国家的统一与安定，但却妨碍了群臣尤其是高级官员积极性、主动性和创造性的发挥，造成冗衙冗员、运转不灵、效率低下、缺乏活力。依君命行政使得整个国家的行政管理惟一人之命是从，导致行政管理中理性的沉沦和主观随意性的泛滥，政治腐败和动乱遂如影随形。此外，也造成行政与立法，行政与司法三位一体，传统政治结构无法合理分化，政治无法跳出治乱相循的怪圈。

二、主张重民

中国历史上的杰出政治家和思想家在主张尊君的同时，也十分强调重民。从殷周时期《尚书》的“民惟邦本”，春秋战国时期孔子的“仁政”、“爱民”，孟子的“民贵君轻”，荀子的“君舟民水”，到汉唐时期贾谊的“民为政本”，唐太宗的“国依于民”，柳宗元的“吏为民役”，明清时期张居正的“知人安民”，康熙的

^① 《韩昌黎集·原道》。